

Tadeusz Zbigniew Leszczyński

**K**onstytucyjne podstawy  
stanów nadzwyczajnych  
w państwach bałkańskich  
i w Turcji

*córcie Annie*



**Tadeusz Zbigniew Leszczyński**

**Konstytucyjne podstawy  
stanów nadzwyczajnych  
w państwach bałkańskich  
i w Turcji**

**Kraków 2011**

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje: prof. dr hab. Tadeusz Mołdawa  
prof. nadzw. dr hab. Mirosław Kwieciński

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Adiustacja: Halina Baszak-Jaroń

Korekta: Kamila Zimnicka-Warchoł

ISBN 978-83-7571-118-9

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2011

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,  
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie  
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,  
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,  
Kraków 2011

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia „U Frycza”

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

# Spis treści

---

Wstęp .....	9
Rozdział 1. Założenia metodologiczne .....	11
1.1. Dysputa wokół terminologii Bałkany a państwa bałkańskie .....	11
1.2. Zakres badań .....	18
Rozdział 2. Stany nadzwyczajne w Albanii .....	29
2.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	29
2.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	33
2.2.1. Stan klęski żywiołowej .....	34
2.2.2. Stan wyjątkowy .....	35
2.2.3. Stan wojny .....	37
2.3. Konkluzje .....	39
Rozdział 3. Stany nadzwyczajne w Bośni i Hercegowinie .....	43
3.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	43
3.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	47
3.2.1. Stan wyjątkowy .....	52
3.2.2. Stan wojny i bezpośredniego zagrożenia wojną .....	54
3.3. Działania w zakresie bezpieczeństwa narodowego .....	56
3.4. Konkluzje .....	58
Rozdział 4. Stany nadzwyczajne w Bułgarii .....	61
4.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	61
4.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	64
4.2.1. Stan wyjątkowy .....	66
4.2.2. Stan wojny i stan wojenny .....	68
4.3. Konkluzje .....	71
Rozdział 5. Stany nadzwyczajne w Chorwacji .....	73
5.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	73
5.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	76

5.2.1. Stan wyjątkowy .....	77
5.2.2. Stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa .....	79
5.2.3. Stan wojny .....	81
5.3. Konkluzje .....	83
Rozdział 6. Stany nadzwyczajne w Czarnogórze .....	85
6.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	85
6.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	87
6.2.1. Stan wyjątkowy .....	89
6.2.2. Stan wojny .....	90
6.3. Konkluzje .....	92
Rozdział 7. Stan nadzwyczajny w Grecji .....	95
7.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	95
7.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	98
7.2.1. Stan wyjątkowy .....	99
7.2.2. Stan oblężenia .....	101
7.3. Konkluzje .....	103
Rozdział 8. Stan nadzwyczajny w Kosowie .....	105
8.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	105
8.2. Konstytucyjne podstawy stanu nadzwyczajnego .....	110
8.2.1. Stan wyjątkowy .....	112
8.3. Konkluzje .....	114
Rozdział 9. Stany nadzwyczajne w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii .....	117
9.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	117
9.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	120
9.2.1. Stan wyjątkowy .....	122
9.2.2. Stan wojny .....	123
9.3. Konkluzje .....	125
Rozdział 10. Stany nadzwyczajne w Rumunii .....	127
10.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz .....	127
10.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	131
10.2.1. Stan wyjątkowy .....	132

10.2.2. Stan oblężenia .....	134
10.2.3. Stan wojny .....	135
10.3. Konkluzje .....	137
Rozdział 11. Stany nadzwyczajne w Serbii .....	139
11.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelných władz .....	139
11.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	141
11.2.1. Stan wyjątkowy .....	142
11.2.2. Stan wojny .....	145
11.3. Konkluzje .....	146
Rozdział 12. Stany nadzwyczajne w Słowenii .....	149
12.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelných władz .....	149
12.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	153
12.2.1. Stan wyjątkowy .....	154
12.2.2. Stan wojny .....	155
12.3. Konkluzje .....	157
Rozdział 13. Stany nadzwyczajne w Turcji .....	159
13.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelných władz .....	159
13.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych .....	164
13.2.1. Stan wyjątkowy .....	166
13.2.2. Stan wojenny .....	170
13.2.3. Stan wojny .....	172
13.3. Konkluzje .....	174
Zakończenie .....	177
Załączniki .....	184
Słowniczek .....	225
Wykaz skrótów .....	227
Bibliografia .....	229
Streszczenie .....	237
The summary .....	239





# Wstęp

---

Stan nadzwyczajny nie jest w polskiej doktrynie pojęciem zbyt często używanym, choć są dostępne publikacje szczegółowo omawiające jego unormowania<sup>1</sup>. Stąd podjęta została próba spojrzenia na stan nadzwyczajny z perspektywy jego konstytucyjnych podstaw w państwach bałkańskich i w Turcji, z poszukiwaniem odniesienia do ewentualnych związków z dorobkiem polskiej teorii prawa.

Większość badań, których efekty zamieszczono w monografii, przeprowadzona została na podstawie analiz tekstów w języku angielskim<sup>2</sup>.

Przeprowadzenie analiz nie byłoby możliwe bez zapoznania się z dwunastoma systemami prawnymi oraz oddania znaczeń zapisów prawnych w odniesieniu do polskiego stanu prawnego obowiązującego w obszarze stanów nadzwyczajnych. Polskiego czytelnika może np. razić określenie „stan wyjątkowy” (*state of emergency*), dla oznaczenia stanu nadzwyczajnego wprowadzanego w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, gdyż w większości przypadków stykał się on z określeniem „stan klęski żywiołowej” (*state of natural disaster*), które z kolei prawie nie występuje w analizowanych systemach prawnych. Niemniej mogą wystąpić drobne różnice w stosunku do znanych czytelnikom przekładów oryginalnych tekstów konstytucji i ustaw bezpośrednio

---

<sup>1</sup> Por. np. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007; C. Grabarczyk, *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918–1921*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1992, nr 51; *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1998; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

<sup>2</sup> Tłumaczenie tekstów sformułowanych w języku prawnym, do których zalicza się teksty konstytucji i ustaw, znacznie różni się od przekładu innych tekstów specjalistycznych, gdyż nie polega wyłącznie na tłumaczeniu tekstu na poziomie językowym, ale także na porównaniu systemów prawnych. Stąd multidyscyplinarny charakter tłumaczeń, który wyraża się w ich związku z językoznawstwem, jak również z kulturoznawstwem i komparatystyką prawniczą. Por. N. Ciesielczyk, *Analiza problemów tłumaczeniowych przekładu konstytucji Grecji na język polski*, „Investigationes Linguisticae”, vol. XVII, s. 108.

z języków narodowych na język polski, ze względu na wykorzystanie przez autora wersji angielskich ww. aktów prawnych<sup>3</sup>.

Monografia zawiera rozdział metodologiczny oraz dwanaście rozdziałów merytorycznych poświęconych poszczególnym krajom, które zostały uszeregowane w kolejności alfabetycznej, uzupełnionych o krytyczną analizę obowiązujących rozwiązań prawnych. Zasadniczym walorem książki jest innowacyjne, systemowe podejście do stanów nadzwyczajnych, do których – inaczej niż w polskim systemie prawnym – włączono także stan wojny, rozpatrywanych przez pryzmat metod i narzędzi badawczych nauk politycznych, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego, oraz nauk prawnych, w których obszar badawczy współczesnej teorii państwa krzyżuje się z obszarem teorii prawa konstytucyjnego i teorii organizacji, w badaniach nad organizacją naczelnego aparatu państwowego.

Książka przedstawiająca wyniki przeprowadzonych badań została napisana w konwencji monografii akademickiej i jest przeznaczona przede wszystkim dla studentów różnych kierunków i specjalności z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych. Monografia skierowana jest także do naukowców polityków, prawników i menedżerów polskich firm prowadzących, bądź zamierzających prowadzić działalność gospodarczą w którymś z przedstawionych państw bałkańskich lub Turcji, a także szerokiego kręgu turystów, których stan nadzwyczajny może zastać w jednym z krajów wyżej określonego regionu.

Licząc na życzliwy odbiór czytelników oraz praktyczne wykorzystanie monografii pragnę gorąco podziękować Jego Magnificencji Rektorowi Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieyszтора w Puławach Panu Profesorowi Adamowi Koseskiemu za utwierdzenie mnie w przekonaniu o potrzebie podjęcia powyższych badań<sup>4</sup>. Dziękuję także Panu Profesorowi Romanowi Kuźniarowi oraz Panu Profesorowi Bolesławowi Balcerowiczowi z Uniwersytetu Warszawskiego za poświęcony czas i cenne rady, które pomogły mi w rozwiązaniu trudnych problemów, z jakimi spotkałem się w toku badań.

<sup>3</sup> Autor dołożył wszelkich starań, aby wyeliminować możliwość takich nieścisłości [przypis redakcji].

<sup>4</sup> Kiedy 10 kwietnia 2010 r., konsultowałem z Panem Profesorem koncepcję niniejszej monografii, w sytuacji nadzwyczajnej dla Polski i wszystkich Polaków, brak było konstytucyjnych podstaw do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w naszym kraju. Fakt ten stanowił dodatkowy impuls do intensyfikacji prac badawczych nad systemami konstytucyjnymi państw bałkańskich i Turcji.

# Rozdział 1

---

## Założenia metodologiczne

### 1.1. Dysputa wokół terminologii Bałkany a państwa bałkańskie

Bałkany wywodzą swoją nazwę z języka tureckiego, w którym *Balkanlar* oznacza Góry Leśne. Terminem tym określa się zarówno łańcuch górski w Bułgarii (Stara Płanina), jak i cały Półwysep Bałkański leżący w Europie Południowo-Wschodniej. W pierwszym znaczeniu terminu powyższego używali od drugiej połowy XIV wieku Turcy, zaś drugie zawdzięcza austriackim podróżnikom: Amige Boue i Feliksowi Kanitzowi, którzy w XIX w. upowszechnili tę nazwę w języku francuskim (*les Balkans*) i niemieckim (*Balkanen*)<sup>5</sup>. Zdaniem A. Koseskiego:

W pojęciu Bałkany mieści się – obok dziedzictwa narodowo-państwowego i etnicznego poszczególnych krajów – spuścizna bizantyjska i turecko-osmańska. Bizancjum wywarło wpływ na formowanie się narodów i grup etnicznych, oddziaływało na ich religię, kulturę oraz politykę. Z kolei wielowiekowe panowanie tureckie spowodowało dominację islamu w jego doktrynie sunnickiej, ale również przyjęcie przez część pobitych narodów i narodowości obyczajów, a także kultury muzułmańskiej<sup>6</sup>.

F. Gołembski zwraca uwagę na elementy: geograficzne, polityczne, ekonomiczno-społeczne i kulturowe, które jego zdaniem stanowią podstawę współkonstituowania się danej jednostki, w tym przypadku Bałkan, jako względnie samodzielnej i wyróżniającej się od innych, z nią graniczących. Jego zdaniem, Bałkany pod względem geograficznym to Półwysep Bałkański<sup>7</sup>:

Półwysep ten usytuowany jest w Europie Południowo-Wschodniej. Jego granice morskie wytyczają: Morze Adriatyckie i Morze Jońskie

---

<sup>5</sup> A. Koseski, *Bałkańskie konflikty etniczne na przełomie XX i XXI stulecia*, [w:] W. Konarski, A. Koseski, *Bałkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, Pułtusk 2006, s. 96.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>7</sup> F. Gołembski, *Bałkany. Determinanty stabilności*, Warszawa 1982, s. 49–50.

na zachodzie, Morze Śródziemne, Morze Egejskie i Morze Marmara na południu i południowym wschodzie oraz Morze Czarne na wschodzie. Za granicę północną, która nie jest jednak precyzyjnie określona, uważa się rzeki: Dunaj, Sawa, Kupa. Granice geograficzne wyłączają terytorium rumuńskie na północ od Dunaju (z wyjątkiem Dobrudży) oraz terytorium jugosłowiańskie na północ od Sawy. Sprawia to, że występują różnice w zaliczaniu poszczególnych jednostek politycznych do Bałkanów<sup>8</sup>.

Pod względem politycznym według F. Gołębskiego<sup>9</sup> proces formowania się struktur państwowych na Bałkanach zawiera się od 1830 (powstanie niezależnej Grecji) do 1923 roku (zakończenie konferencji w Lozannie, rewidującej niekorzystne dla Turcji postanowienia z Sevres). Jego zdaniem, rozwój ekonomiczno-społeczny na Bałkanach determinują dwa zasadnicze czynniki: warunki naturalne i proces rozwoju historycznego. Uwidaczniają się tu elementy przemawiające za występowaniem cech jednorodnych (warunki ekonomicznego rozwoju, zasoby mineralne i surowcowe, zbliżony poziom rozwoju gospodarczego), występuje jednak wiele elementów różnicujących (m.in. zróżnicowane warunki ustrojowe, odmienność powiązań gospodarczych z państwami zewnętrznymi i organizacjami międzynarodowymi, zróżnicowanie narodowe, językowe i religijne). Natomiast czynniki kulturowe wykazują duży stopień złożoności w sferze stosunków międzyludzkich oraz w sferze wartości, gdyż w ciągu dziejów krzyżowało się na Bałkanach wiele wpływów i wzorców: „wpływających bezpośrednio i pośrednio na powstanie i ewolucję różnych systemów wartości”<sup>10</sup>.

„Półwysp Bałkański, region niestabilny politycznie, a ponadto zróżnicowany pod względem gospodarczym, to miejsce wybuchu w latach 1912 i 1913 dwóch wojen” – pisze A. Koseski<sup>11</sup>, a Cz. Jankowski, nawiązując do wyniku powyższych wojen, dodaje:

Właśnie oto kunsztowna piramida Półwyspu Bałkańskiego doznała gwałtownego wstrząśnienia, a raczej całego szeregu wstrząśnień i od strony Bosforu zamierza runąć... w nowe kształty. Przewrót ogromny, wszechświatowej doniosłości staje się właśnie – w oczach naszych. Sądzone nam być świadkami niebyłego widowiska... Półwysp Bałkański!<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Jako przykład zaliczania Węgier do Bałkanów F. Gołębski wskazuje: *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1957, s. 426–427.

<sup>9</sup> F. Gołębski, *Bałkany. Determinanty stabilności*, op. cit., s. 56–57.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 138.

<sup>11</sup> A. Koseski, *W bałkańskim tygł*, Pułtusk 2002, s. 5.

<sup>12</sup> Cz. Jankowski, *Na gruzach Turcji*, Warszawa 1915, s. 6.

S. Przybyła definiuje Półwysep Bałkański jako<sup>13</sup>:

region w Europie Południowej, między morzami: Adriatyckim, Jońskim, Egejskim i Czarnym. Jego powierzchnia wynosi około 500 tysięcy km<sup>2</sup>. Na Półwyspie Bałkańskim leżą: Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Jugosławia<sup>14</sup>, Albania, Bułgaria, Grecja, Macedonia, południowo-wschodni skraj Rumunii i europejska część Turcji.

Autor zastrzega, że Rumunia nie uważa się za kraj bałkański, jednak aktywnie uczestniczy w różnych formach współpracy multilateralnej w regionie.

Według Henryka Batowskiego, pojęcie polityczne Bałkanów nie pokrywało się ani nie pokrywa z pojęciem geograficznym:

Od chwili pojawienia się pierwszych tworów państwowych narodów bałkańskich, w I połowie XIX wieku, „Bałkanami” zaczęto nazywać właśnie te nowe państewka oraz resztę Turcji Europejskiej, z której się one wyodrębniły, bez względu na to, że geograficzne granice półwyspu Bałkańskiego przekraczały znacznie granice polityczne i owych państewek, i Imperium Osmańskiego w Europie...<sup>15</sup>

Zdaniem autora, wraz z upływem czasu termin państwa bałkańskie oznaczał zbiór różnych krajów:

W okresie 1878–1918 „państwami bałkańskimi” zwykło się nazywać Bułgarię, Czarnogórę, Grecję i Serbię, do których w 1913 r. przybyła, jako piąta, Albania. Resztę „Bałkanów” jeszcze zatrzymała, niemal całym już usunięta z Europy po wojnach 1912/1913 r., Turcja, która tu jeszcze posiadała mniej niż 30 tys. km<sup>2</sup>. Jeszcze zaś mniej przypadło znów, na płn.-wsch. krańcu półwyspu Rumunii, która w 1878 zajęła północną, a w 1913 południową Dobrudżę (razem ok. 23 tys. km<sup>2</sup>)<sup>16</sup>.

Po I wojnie światowej pojęcie polityczne Bałkanów uległo rozszerzeniu:

Przede wszystkim, znikła na płn-zach. barjera oddzielająca politycznie „kraje bałkańskie” od reszty Europy, gdyż wszystkie ziemie zamknięte między Adriatykiem na zach. a Drawą na wsch., aż po południowe regiony alpejskie na płn., zostały politycznie złączone z Serbią i Czarnogórą, a więc z samym centrum półwyspu, w nowym

<sup>13</sup> S. Przybyła, *Źródła potencjalnych konfliktów na Półwyspie Bałkańskim*, Warszawa 1998, s. 6.

<sup>14</sup> W 1998 r. Federacyjna Republika Jugosławii obejmowała dzisiejsze: Serbię i Czarnogórę, zaś Serbia – okręgi Wojwodina i Kosowo, z których jedynie Wojwodina nadal pozostaje prowincją autonomiczną Serbii.

<sup>15</sup> H. Batowski, *Rozwój terytorialny państw bałkańskich w XIX i XX w.*, „Czasopismo Geograficzne” 1936, z. 2–3, s. 175–176.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 177.

Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców – dzisiejszej Jugosławii. W kierunku płn.-zach. pojęcie polityczne Bałkanów rozszerzyło się więc bardzo znacznie. Podobnie w części środkowej, dzięki przyłączeniu do tego państwa t. zw. Serbskiej Wojwodiny, między Dunajem a Cisą i na wsch. Od tej samej rzeki, również pojęcie Bałkanów doznało w sensie politycznym rozszerzenia<sup>17</sup>.

W latach 30. XX wieku doszło do kolejnych zmian:

Oto do państw czysto bałkańskich zbliżyły się i bałkańską politykę prowadzić zaczęły dwa państwa, minimalnie tylko związane swoim obszarem z półwyspem: Rumunja i Turcja. Od 9 lutego 1934 istnieje nowa konstelacja polityczna, t.zw. Porozumienie Bałkańskie (*Entente Balkanique*), na razie obejmujące cztery państwa: Grecję, Jugosławję, Rumunię i Turcję<sup>18</sup>.

„Na początku XIX w. polityczne pojęcie Bałkanów pokrywało się niemal całkowicie z europejskimi posiadłościami imperium osmańskiego, które opanowało je w XIV–XV w. Nieznaczną tylko ich część należała wówczas do Austrii” – pisze M. Tanty, dodając, że: „Dzisiejsze granice państwowe na Bałkanach nie odpowiadają stanowi, jaki istniał tam w XIX czy XX w., gdyż w tym regionie zachodziły nieustannie zmiany polityczne”<sup>19</sup>. Autor wskazuje, że proces wyzwalania Bałkanów spod obcego panowania został zakończony przed I wojną światową, co nie oznacza, że nie zakończyły się procesy państwowotwórcze, które ciągle trwają.

J. Wolters zauważa:

Bałkany lub państwa bałkańskie (Albania, Bułgaria, Grecja, Rumunia i była Jugosławia) są na Półwyspie Bałkańskim ograniczone przez Morze Śródziemne i Morze Egejskie na południu, Morze Adriatyckie i Morze Jońskie na zachodzie oraz Morze Czarne na wschodzie. Ponadto wyjaśnia: Historycznie słowo „Bałkany” jest słowem tureckim, które po prostu znaczy „góra”. Termin ten zwykle obejmuje europejską część Turcji, chociaż nie jest ona odrębnym państwem<sup>20</sup>.

Termin „państwa bałkańskie” nie jest precyzyjny. Półwysep Bałkański nie obejmuje bowiem całości terytorium wszystkich państw na nim leżących, co więcej nie odnosi się nawet do wspólnoty społeczno-kulturowej określanej tym terminem. O przynależności danego kraju do grona państw bałkańskich decydują cechy:

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 178.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> M. Tanty, *Bałkany w XX wieku*, Warszawa 2003, s. 5.

<sup>20</sup> J. Wolters, *Black Transit. The Geopolitics of Trans-Balkan Oil Pipelines*, Amsterdam 2007, s. 32.

- kulturowe (np. język należący do ligi bałkańskiej, elementy kultury ludowej),
- społeczne (np. wieloetniczność, współwystępowanie katolicyzmu, prawosławia i islamu),
- historyczne (np. przynależność do Cesarstwa Bizantyjskiego, zasiedlenie przez Słowian w VI wieku naszej ery lub doświadczenie panowania tureckiego).

Szczególne wątpliwości budzi zaliczanie do państw bałkańskich Rumunii, Słowenii i Turcji. Tylko fragment Rumunii leży w granicach Półwyspu Bałkańskiego, jednak ze względów historyczno-kulturowych kraj ten należy do państw bałkańskich. Z kolei Słowenia wymieniana jest wśród państw bałkańskich, choć nie jest to uzasadnione ani historycznie, ani kulturowo bądź geograficznie. Turkom Bałkany kojarzą się pozytywnie, stanowiąc synonim europejskości, bowiem większość ich kraju leży w Azji. Natomiast dla Bułgarów, Chorwatów i Słowenców Bałkany kojarzą się negatywnie.

I.C. Kamiński do państw bałkańskich zalicza Słowenię, nie zalicza natomiast Grecji<sup>21</sup>. A. Koseski zauważa, że podziały geograficzne i historyczne przy wytyczaniu granic na północy i północnym-zachodzie Półwyspu Bałkańskiego mocno komplikują określenie jego zasięgu:

Przykładowo Dalmacja, większa część Chorwacji, Słowenia, Baczka, Banat, Siedmiogród, Bukowina i Besarabia z trudem mogą być, w ścisłym tego słowa znaczeniu, zaliczone pod względem geograficzno-historycznym i kulturowym do regionu bałkańskiego. W aspekcie dziejów politycznych, zwłaszcza najnowszych, znajdowały się one i pozostają jednak w orbicie problemów bałkańskich i bez ich udziału nie sposób wyjaśnić wielu kwestii etnicznych, kulturowych, wyznaniowych zarówno z przeszłości, jak i dnia dzisiejszego<sup>22</sup>.

Północną granicę Półwyspu Bałkańskiego T. Dybczyński określa jako<sup>23</sup>:

na wschód od stolicy Jugosławii – Belgradu – rzeka Dunaj aż do swego ujścia, na zachód dopływ Dunaju – Sawa aż po m. Lublanę, skąd do

<sup>21</sup> „We współczesnej Europie istnieją dwa zasadnicze systemy integracyjne. Pierwszy związany jest z Radą Europy (nazwę go od siedziby Rady – »Europą strasburską«), drugi – z Unią Europejską (»Europa brukselska«). Wszystkie państwa bałkańskie są członkami pierwszej struktury, pozostają natomiast z wyjątkiem Słowenii – poza drugą. [...]”, cyt. za: I.C. Kamiński, *Warunki i konsekwencja członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Kraków 2008, s. 7; w 2008 r. do Unii Europejskiej należały także: Grecja, Bułgaria i Rumunia.

<sup>22</sup> A. Koseski, *Bałkańskie konflikty...*, op. cit., s. 98.

<sup>23</sup> T. Dybczyński, *Półwysep Bałkański*, Kraków 1939, t. 8, z. 3, s. 3.

Zatoki Triestańskiej Morza Adriatyckiego pod Monfalcone mamy już tylko lądową granicę umowną wśród gór.

F. Gołębski, rozpatrując czynniki kulturowe w procesie kształtowania się narodów i państw bałkańskich, zwraca uwagę na odmienne systemy wartości, charakterystyczne dla wielkich formacji kulturowych, których panowanie w przeszłości krzyżowało się na Bałkanach<sup>24</sup>:

- antyczna kultura grecko-rzymska,
- pierwiastki religijno-kulturalne wywodzące się z chrześcijaństwa – formacja bizantyńska,
- osmańsko-islamska formacja kulturowa.

Stąd, za P. Sugarem, F. Gołębski dowodzi, że czynnikiem narodowościowotwórczym na Bałkanach była sfera kultury, a przebudzone w XIX w. nacjonalizmy bałkańskie, podbudowane racjami kulturowymi, stały się istotnym elementem kształtowania świadomości narodowej poszczególnych społeczności, a także niechęci – wręcz wrogości – między graniczącymi ze sobą państwami.

W Unii Europejskiej funkcjonuje również termin Bałkany Zachodnie, który zaistniał pod koniec XX wieku. Jak zauważa J. Burski<sup>25</sup>: „Termin »Bałkany Zachodnie« został wpisany na geopolityczną mapę współczesnej Europy w następstwie rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i towarzyszących mu konfliktów etnicznych z lat dziewięćdziesiątych XX w.” Subregion Bałkanów Zachodnich wyodrębnia on z Europy Południowo-Wschodniej, dostrzegając jednak istnienie regionu bałkańskiego: „W ten sposób Bałkany Zachodnie znalazły swoje miejsce w kolejce państw całego regionu bałkańskiego do UE...”<sup>26</sup> R. Sadowski i J. Muś do Bałkanów Zachodnich zaliczają: Chorwację, Federalną Republikę Jugosławii, Bośnię i Hercegowinę, były Jugosłowiańską Republikę Macedonii i Albanię<sup>27</sup>, zaś do regionu bałkańskiego ponadto: Słowenię, Rumunię i Bułgarię<sup>28</sup>. Podkreślana

<sup>24</sup> F. Gołębski, *Geokulturowe uwarunkowania stosunków politycznych na Bałkanach*, [w:] W. Konarski, A. Koseski, *Bałkany. Etnokulturowe...*, *op. cit.*, s. 72 i kolejne.

<sup>25</sup> J. Burski, *Bałkany Zachodnie na drodze ku zjednoczonej Europie*, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>27</sup> *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Warszawa 2008, s. 5. Do Bałkanów Zachodnich zaliczane są: „Albania oraz sześć państw dawnej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii – Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia i Serbia”.

<sup>28</sup> *Ibidem*.



jest rola procesów integracyjnych w subregionie Bałkanów Zachodnich<sup>29</sup>.

Reasumując: można przyjąć, że Półwysp Bałkański obejmuje obszar położony w południowo-wschodniej części Europy, którego granice wyznaczają od zachodu Morze Adriatyckie i Morze Jońskie, od południa Morze Śródziemne, a od wschodu Morze Egejskie, Morze Marmara i Morze Czarne. Przebieg północnej granicy półwyspu można określić dość precyzyjnie: od miejscowości Sfantu Gheorghe nad Morzem Czarnym w Rumunii do punktu granicznego pomiędzy Rumunią, Ukrainą i Mołdową, następnie wzdłuż Dunaju do ujścia Sawy w okolicach Belgradu w Serbii, wzdłuż Sawy do ujścia Kupy w okolicach miasta Sisak w Chorwacji, dalej wzdłuż tej rzeki do jej źródła w okolicach Osilnicy w Słowenii, przez tzw. Bramę Liburnijską na południe do Morza Adriatyckiego w rejonie Rijeki.

Na tak zakreślonym obszarze Półwyspu Bałkańskiego leżą: Bułgaria, Macedonia, Albania, Kosowo, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina, a częściowo także: Słowenia, Chorwacja, Serbia, Rumunia, Grecja i Turcja. Termin „państwa bałkańskie” odnosi się do państw europejskich leżących choćby częściowo na Półwyspie Bałkańskim, bez Turcji, która nie jest państwem europejskim. Natomiast Bałkany Zachodnie to subregion leżący na zachodzie Półwyspu Bałkańskiego, obejmujący terytorium: Chorwacji, Bośni i Hercegowiny, Serbii, Kosowa, Czarnogóry, Macedonii oraz Albanii.

<sup>29</sup> Zdaniem J. Burskiego, do stabilizacji w subregionie Bałkanów Zachodnich prowadzi: udział wszystkich państw subregionu w działaniach Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej powołanego z inicjatywy UE w 1999 r., zawarcie przez poszczególne kraje Układów Stabilizacji i Stowarzyszenia z Unią Europejską, korzystanie przez nie z programu pomocy technicznej i finansowej CARDS ustanowionego podczas szczytu przywódców państw UE i Bałkanów Zachodnich w Zagrzebiu w dniu 24.11.2000 r., podniesienie poziomu dialogu politycznego w związku z konkluzjami Rady do spraw Ogólnych z dnia 13.05.2002 r., zawarcie pomiędzy poszczególnymi państwami dwustronnych porozumień o wolnym handlu, a także ich udział w realizacji programów NATO, Rady Europy i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Ponadto w ramach realizacji ARA (*Agenda for Regional Action*) w sprawie wspólnych działań na rzecz powrotu uchodźców Chorwacja, Bośnia i Hercegowina oraz Jugosławia usunęły wiele barier prawnych i administracyjnych utrudniających powrót uchodźców. Urucho-miono: Regionalne Centrum Kontroli Zbrojeń w Zagrzebiu (2000), Regionalne Centrum do spraw Zwalczania Przemoczości Zorganizowanej w Bukareszcie (2000) i Regionalne Centrum do spraw Kontroli Broni Małokalibrowej i Lekkiej w Belgradzie (2002). Zawarto porozumienie o utworzeniu Regionalnego Rynku Elektryczności w Atenach (2002) oraz szereg umów o powołaniu euroregionów (Region Jeziora Prespa–Ohrid: Macedonia, Albania i Grecja, Region Nisz–Sofia–Skopje: Jugosławia, Bułgaria i Macedonia, Region Południowego Adriatyku: Chorwacja, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra).

## 1.2. Zakres badań

Rozpad Byłej Socjalistycznej Republiki Jugosławii w ostatniej dekadzie XX wieku przyczynił się do zburzenia stabilności w regionie, wywołał polityczny ekstremizm, nacjonalizm oraz religijną i rasową nietolerancję w dawnych republikach związkowych. Natomiast powstanie nowych, słabych państw skutkowało między innymi oderwaniem się Kosowa od Serbii oraz konfliktem w Macedonii. W efekcie przebiegają tędy główne szlaki nielegalnej migracji i nielegalnego handlu lekami, bronią, ludźmi i materiałami strategicznymi o podwójnym przeznaczeniu<sup>30</sup>. Konflikt między ludnością narodowości albańskiej i serbskiej w Kosowie dodał nowego i wymagającego pilnego reagowania, humanitarnego wymiaru wyzwaniom i zagrożeniom w regionie<sup>31</sup>. W jego efekcie strumień uchodźców do Albanii, którego rozmiarów nie była w stanie przewidzieć żadna organizacja międzynarodowa, od marca 1998 r. do czerwca 1999 r. przekroczył 460 tys. osób. Po okresie burzliwych konfliktów dochodzi do stabilizacji i pojednania pomiędzy państwami w badanym regionie. W maju 2010 r. szef tureckiego rządu udał się z pierwszą od lat wizytą do Grecji, co jest bardzo wymowne, zważywszy, że oba kraje stoczyły ze sobą kilka wojen, a ostatnią odsłoną konfliktu była wojna między greckimi i tureckimi Cypryjczykami, która doprowadziła do podziału wyspy.

Państwa bałkańskie i Turcja, a zwłaszcza Bałkany Zachodnie, nie zawsze są postrzegane jako obszar o dużym znaczeniu dla Polski. Dobrze ilustruje takie podejście wstępna lista priorytetów polskiej prezydencji w Unii Europejskiej, w której widniała krótka wzmianka: „Polska prezydencja będzie ponadto realizować bieżącą agendę europejską, w tym tak ważne kwestie jak... dalsze rozszerzenie Unii Europejskiej (możliwe podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją)”<sup>32</sup>. Powyższy region odgrywa jednak bardzo ważną rolę, ponieważ<sup>33</sup>:

- kluczowe znaczenie dla pozycji Unii Europejskiej w świecie ma pomyślnie zakończenie integracji państw bałkańskich i Turcji, gdyż w tym regionie [autorzy piszą o subregionie Bałkanów Zachodnich]: „wciąż nie można wykluczyć zamieszek na tle etnicznym, głębokiego kryzysu ekonomicznego, zamachów terrorystycznych oraz

<sup>30</sup> M. Dokmanovic, E. Mihajlova, Z. Hristovski, *National Security Strategy from the View of the Civil Society a Contribution for a Regional Security Strategy*, Skopje 2006, s. 2.

<sup>31</sup> *Post-Conflict Environmental Assessment – Albania*, Genewa 2000, s. 6.

<sup>32</sup> A. Balcer, G. Gromadzki, *Doceniemy wreszcie Bałkany*, dla „Gazety Wyborczej” 27.10.2010, portal: demoseuropa.eu.

<sup>33</sup> Por. *ibidem*.

wzmocnienia i tak silnych struktur mafijnych stanowiących zagrożenie także dla krajów UE”,

- sukcesy polskiej dyplomacji w Europie Wschodniej w znacznej mierze uzależnione są od rozwoju sytuacji na Bałkanach,
- współpraca z państwami bałkańskimi i Turcją ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej (m.in. budowa rurociągu Burgas–Aleksandropolis, gazoportów w Krku i Konstancy oraz gazociągu Nabucco),
- Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) jest ściśle związana z Bałkanami Zachodnimi, gdyż „dwie trzecie żołnierzy, policjantów, sędziów i urzędników unijnych zaangażowanych obecnie w misję CSDP działa właśnie tam”,
- silniejsze zaangażowanie Polski w regionie może nam przysporzyć sojuszników w Unii Europejskiej, zwłaszcza wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej, dla których Bałkany Zachodnie są czasami ważniejsze niż Europa Wschodnia,
- państwa bałkańskie i Turcja to potencjalni unijni sojusznicy Polski w przyszłości, stąd współpracę z nimi należy rozpocząć już dziś,
- wzrost zaangażowania na Bałkanach i w Turcji pokazałoby, że Polska nie jest politycznie i mentalnie związana jedynie z Europą Wschodnią „i poza nią niczego innego nie widzi”.

Do Unii Europejskiej należą cztery spośród państw bałkańskich: Grecja (1981), Słowenia (2004), Bułgaria i Rumunia (oba 2007). Aspiracje do Wspólnoty zgłosiły także: Chorwacja, Macedonia, Czarnogóra i Turcja oraz Albania<sup>34</sup>, jednak ich tempo dostosowywania się do wymagań Wspólnoty jest w większości przypadków zbyt powolne, co częściowo można tłumaczyć światowym kryzysem ekonomicznym. Należy zaznaczyć, że Unia Europejska posiada duże doświadczenie w rozszerzaniu się i monitorowaniu postępów państw kandydujących. Możliwość rozszerzenia stała się wręcz jednym z narzędzi oddziaływania Wspólnoty na przeprowadzanie reform politycznych, ekonomicznych oraz zmianę systemu prawnego w państwach zgłaszających chęć akcesji. Kluczem do przyspieszenia tempa włączenia wymienionych państw do Unii Europejskiej jest ich współpraca i zachowanie stabilności w regionie. W rozwiązywaniu pozostałych trudności może pomóc Komisja Europejska, choć odpowiedzialność za realizację wymagań akcesyjnych ponoszą kraje kandydujące. Integracja europejska pociąga za sobą wszakże zasadnicze zmiany w ustroju państwowym i w aparaturze pojęciowej prawa konstytucyjnego. Ze względu na rosnącą rolę regulacji pierwotnych i pochodnych prawa wspólnotowego,

<sup>34</sup> Przygotowano także ścieżkę akcesyjną dla Kosowa, uzależnioną od jego postępów w procesie integracji.

rządy poszczególnych państw biorą coraz większy udział w sprawowaniu władzy ustawodawczej w Unii Europejskiej, zaś parlamenty stopniowo przekształcają się w organy władzy wykonawczej o coraz bardziej ograniczonej swobodzie ustawodawczej. Konstytucje natomiast stopniowo przestają być nadrzędnym aktem prawodawczym w narodowym systemie prawnym<sup>35</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa na własnym terytorium oraz ochrona swoich obywateli jest podstawowym obowiązkiem każdego państwa. Do prawnych narzędzi służących realizacji powyższych celów należą stany nadzwyczajne, wprowadzane przez władze państwa na części lub na całym terytorium kraju.

W Unii Europejskiej nie ma definicji stanu nadzwyczajnego ani sytuacji nadzwyczajnej, także doktryna prawa wspólnotowego nie dopracowała się oryginalnego pojmowania sytuacji nadzwyczajnych<sup>36</sup>.

W polskiej doktrynie stan nadzwyczajny jest zwykle rozumiany jako termin teoretyczny, który skupia w sobie wszystkie cechy stanów nadzwyczajnych – rodzajów (postaci) stanu nadzwyczajnego, przy czym *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*<sup>37</sup> pod hasłem „stany nadzwyczajne państwa” nie przytacza jego definicji, a wymienia i definiuje jedynie: „stan wojenny”, „stan wojny” i „stan wyjątkowy”.

Według K. Prokopa termin stan nadzwyczajny:

w państwie demokratycznym oznacza reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze. Reżim ten cechuje się przede wszystkim ograniczeniem (zawieszeniem) określonych praw i wolności jednostki. Może również wystąpić przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia<sup>38</sup>.

Konieczność regulacji stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym uzasadnia on potrzebą: przewidywania możliwości odejścia od postanowień konstytucji gwarantujących prawa i wolności jednostki, zapewnienia podstawy prawnej organom władzy publicznej działającym w czasie stanu nadzwyczajnego, a także zapewnienia spełniania przez konstytucyjną możliwość odstąpienia od niektórych

<sup>35</sup> K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 15.

<sup>36</sup> C. Mink, *Unia Europejska wobec sytuacji nadzwyczajnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 83.

<sup>37</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łepkowski, Warszawa 2002, s. 128.

<sup>38</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 9.

zasad ustrojowych państwa pewnej roli odstraszałej, szczególnie wobec sił wewnętrznych, dążących do obalenia przemocą ustroju demokratycznego<sup>39</sup>.

Lech Mażewski przez określenie stan nadzwyczajny, stany szczególne zagrożenia, względnie stany szczególne rozumie:

wszelkie odmiany regulacji prawnych typu stan wyjątkowy, stan obłączenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Zachodzi zatem konieczność opanowania kryzysowej dla państwa (i/lub obywateli) sytuacji. Jej źródłem jest ciąg „zdarzeń będących rezultatem bardziej lub mniej świadomych działań człowieka, o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym, oraz takich, na które człowiek nie ma bezpośredniego wpływu i w rezultacie których może dojść do dysfunkcji struktur państwa i zakłóceń codziennego życia obywateli. Słowem regulacje te odnoszą się do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i dotyczą zabezpieczenia porządku publicznego; są to więc instytucje wewnętrznego prawa publicznego, w szczególności prawa konstytucyjnego<sup>40</sup>.

Zgadza się z L. Mażewskim, że stan wojny ma bezpośredni związek z obronnością państwa (ochrona suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa<sup>41</sup>) i tym samym jest instytucją z zakresu międzynarodowego prawa publicznego, należy go uwzględnić w badaniach prowadzonych z perspektywy stosunków międzynarodowych.

W polskim piśmiennictwie są opracowania częściowo odnoszące się do stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji zarówno w stosunku do pojedynczych państw<sup>42</sup>, jak i do grupy państw regionu Europy Południowo-Wschodniej<sup>43</sup>. Brak jednak monografii, które kompleksowo obejmowałyby istniejące stany nadzwyczajne we

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>40</sup> L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Toruń 2006.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>42</sup> W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006; J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004; J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002; P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004; A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006; J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007; J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009; J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Warszawa 2005.

<sup>43</sup> M. Brzeziński, *op. cit.*; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003; *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002; J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007; J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003.

wszystkich państwach regionu i obrazowały przy tym sytuację na początku XXI wieku<sup>44</sup>. Dlatego w niniejszej monografii dokonany zostanie przegląd stanów nadzwyczajnych oraz konstytucyjnych podstaw ich wprowadzania w państwach bałkańskich i Turcji.

Konstytucja, będąc wytworem złożonego procesu rozwoju cywilizacyjnego stanowiącego ją społeczeństwa, jest podstawowym aktem normatywnym w każdym państwie, stąd powinna być analizowana z zastosowaniem metod właściwych dla aktu normatywnego, z uwzględnieniem cech charakterystycznych wyłącznie jej przypisanych. Należy przy tym, w poszukiwaniu różnorodnych jej zadań i ról, jakie może i powinna pełnić, dbać o syntetyczne spojrzenie na konstytucję, poszukując jej funkcji ustrojowych.

Ustawa zasadnicza reguluje organizację i sprawowanie władzy w państwie z jednej strony oraz relacje między państwem i jego obywatelami z drugiej. Normy regulujące relacje między państwem a społeczeństwem mają interdyscyplinarny charakter i są charakteryzowane jako podstawowe prawa człowieka i wolności obywatelskie. Ze względu na zamieszczenie w konstytucji, określają one stopień wolności społeczeństwa w odniesieniu do władzy państwowej, ale zwiększają także władzę formalną, gdyż nie mogą zostać zniesione lub zmienione przez ustawy lub akty normatywne niższej rangi oraz wskazują stan prawny po przekroczeniu którego władza, wraz z podległymi jej służbami, powinna reagować. Stąd konstytucja stanowi punkt wyjścia regulacji prawnych danego kraju, określając niepozbawalny zakres suwerenności państwowej, a jednocześnie drogi i warunki jej ograniczania, ustalając zakres strategicznych zadań i kompetencji państwa, a zarazem kierunki deetatyzacji i decentralizacji, kreując polityczny system władzy państwowej, a z drugiej strony uzupełniając go apolitycznym systemem organizacyjnym państwa o charakterze wykonawczym, a także dokonując podziału władz i kompetencji w aparacie państwowym, przy zagwarantowaniu ich integracji i zapewnieniu współdziałania<sup>45</sup>.

Istnienie niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu jest warunkiem, by państwo mogło skorzystać z uprawnień do derogacji niektórych zobowiązań międzynarodowych<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (*In-*

<sup>44</sup> Żadna z powyższych publikacji nie uwzględnia Kosowa, niepodległej Serbii oraz Czarnogóry, a jedynie jedna dotyczy Turcji.

<sup>45</sup> Por. A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 7–13.

<sup>46</sup> A. Michalska, *Niebezpieczeństwo publiczne które zagraża życiu narodu*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 11.

*ternational Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR*)<sup>47</sup> oraz art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (*European Convention on Human Rights – ECHR*)<sup>48</sup> w sytuacjach nadzwyczajnych mogą zostać uchylone niektóre prawa człowieka i wolności obywatelskie. Zgodnie z ECHR sytuacją nadzwyczajną jest każde niebezpieczeństwo zagrażające życiu narodu, natomiast ICCPR nie obejmuje wojny, lecz jedynie przypadki niebezpieczeństw publicznych zagrażających istnieniu narodu.

Mimo iż konflikt zbrojny nie spełnia kryteriów ograniczenia praw i wolności w myśl ICCPR, to należy uznać, że wojna stwarza wyjątkowe niebezpieczeństwo zagrażające istnieniu narodu. Stąd w ramach analizy konstytucyjnych podstaw stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji badaniami objęty został zakres dopuszczalnych uchyień praw człowieka i wolności obywatelskich w poszczególnych

<sup>47</sup> „1. W przypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa-Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego.

2. Powyższe postanowienie nie upoważnia do zawieszenia stosowania postanowień artykułów 6, 7, 8 (ustępy 1 i 2), 11, 15, 16 i 18.

3. Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu, korzystające z prawa do zawieszenia stosowania zobowiązań, poinformuje natychmiast pozostałe Państwa-Strony niniejszego Paktu, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, jakie postanowienia Paktu zostały zawieszone oraz jakie były tego powody. Następnie Państwo to zawiadomi tą samą drogą o terminie, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać”.

<sup>48</sup> „1. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

2. Na podstawie powyższego przepisu nie można uchylić się od zobowiązań wynikających z artykułu 2, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych oraz od zobowiązań zawartych w artykułach 3, 4 (ustęp 1) i 7.

3. Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do uchylenia zobowiązań, informuje wyczerpująco Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła oraz powodach ich zastosowania. Informuje ona również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy zaprzestano stosowania podjętych środków i przywrócono stosowanie przepisów Konwencji w pełnym zakresie”.

krajach, bez interpretacji czy jest on w konkretnym przypadku zgodny z ECHR lub ICCPR<sup>49</sup>.

Podjęte badania prawnoporównawcze miały na celu porównanie instytucji prawnych z różnych systemów prawnych. Badania te podjęto z uwagi na pewien zastój w obszarze dociekań polskiej nauki prawa konstytucyjnego nad zagadnieniami wzajemnych oddziaływań prawa konstytucyjnego różnych państw. Badaniami objęto systemy prawne, w szczególności zapisy konstytucji i ustaw, dotyczące stanów nadzwyczajnych (w tym stanu wojny) w dwunastu państwach. Odmienność narodowych regulacji prawnych utrudnia ich porównanie, stąd niezbędne w wielu przypadkach były odniesienia do prawa międzynarodowego bądź bezpośrednie porównanie do regulacji obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

Prowadzenie badań ułatwił rozwój międzynarodowej wymiany naukowej oraz coraz łatwiejszy dostęp do anglojęzycznych wersji konstytucji i ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych we wszystkich państwach bałkańskich i Turcji, a także dostęp do nielicznych publikacji naukowych na powyższy temat. Efekty badań uznać należy za swego rodzaju wkład w rozwój europejskiej nauki prawa konstytucyjnego.

Jako podstawową tezę prowadzonych badań przyjęto, że przepisy konstytucji państw bałkańskich i Turcji, traktujące o stanach nadzwyczajnych nie zmieniają relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą oraz nie naruszają zasad prawa międzynarodowego dotyczących ograniczeń praw i wolności obywatelskich.

W celu weryfikacji powyższej tezy zbadano relacje między organami ustawodawczymi i wykonawczymi w dwunastu państwach badanego regionu. Analizowano możliwość zmiany relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz możliwość zmiany konstytucji podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Przepisy konstytucji analizowano z punktu widzenia kategorii występujących w nich stanów nadzwyczajnych oraz dopuszczalnych w czasie ich obowiązywania ograniczeń praw i wolności.

<sup>49</sup> Zarówno w pakcie ICCPR, jak i konwencji ECHR mówi się o dopuszczalności środków derogacyjnych jedynie: „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji”, dopuszcza się je: „pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”, jednak tylko pakt ICCPR dopuszcza środki derogacyjne pod warunkiem, że: „nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego”, podczas gdy konwencja ECHR przesłanki tej nie uwzględnia. Por. T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 51–52.



L. Mażewski<sup>50</sup> prowadził badania zmierzające do ustalenia modelu regulacji stanów szczególnego zagrożenia w Polsce, w okresie od początku II RP do schyłku PRL, które miały także na celu ustalenie szerszego sensu ustrojowo-politycznego, będącego powodem sięgania przez rządzących do instytucji stanu nadzwyczajnego oraz porównanie rozwiązań nadzwyczajnych z różnych okresów najnowszych dziejów Polski.

K. Prokop zaproponował prowadzenie analiz stanu nadzwyczajnego pod względem<sup>51</sup>: przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, trybu jego wprowadzenia, kontroli decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, czasu trwania i zasięgu terytorialnego stanu nadzwyczajnego, trybu jego zakończenia.

Zdaniem A. Warmińskiego<sup>52</sup> stany nadzwyczajne należy badać ze względu na: tryb wprowadzenia, cel, przesłanki zastosowania, zakres terytorialny, czas obowiązywania, środki nadzwyczajne, tryb zniesienia.

Podobne elementy konstrukcyjne indywidualizujące stany nadzwyczajne, a więc podlegające badaniu, wskazał M. Brzeziński<sup>53</sup>, nieco inaczej jednak dookreślając każdy z nich: tryb wprowadzenia, cel wprowadzenia, przesłanki zastosowania, zakres terytorialny, czas obowiązywania, środki nadzwyczajne, tryb zniesienia.

W okresie stanu nadzwyczajnego zmieniają się proporcje między prawami człowieka a uprawnieniami państwa – na korzyść władz państwowych. Dlatego R. Deskoska z Uniwersytetu w Skopje twierdzi, że bardzo ważne jest, by konstytucje regulowały stan nadzwyczajny maksymalnie szczegółowo, tak jak tylko jest to możliwe<sup>54</sup>. Szczególnie jej zdaniem ważne jest, by konstytucja precyzyjnie regulowała takie kwestie jak:

- przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,
- organy upoważnione do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,
- dopuszczalny okres czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego,
- organ uprawniony do kierowania przebiegiem stanu nadzwyczajnego,

<sup>50</sup> L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, op. cit. Zaznaczyć należy, że autor zamiennie używa terminów: *stan szczególny*, *stan nadzwyczajny*, *stan szczególnego zagrożenia*, w znaczeniu: „odstąpienie w mniejszym lub większym stopniu od normalnego konstytucyjnego sposobu funkcjonowania państwa”, *ibidem*, s. 9.

<sup>51</sup> K. Prokop, op. cit., s. 14–15.

<sup>52</sup> A. Warmiński, *Konstytucyjne regulacje stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Kwartalnik Bellona” 2010, nr 4, s. 19.

<sup>53</sup> M. Brzeziński, op. cit., s. 21–22.

<sup>54</sup> R. Deskoska, *Restrictions of Human Rights in Emergency Situations*, [www.enselyn.gr](http://www.enselyn.gr) (5.08.2011).

- środki nadzwyczajne, w szczególności obszary, w których mogą one naruszać prawa człowieka,
- kontrolę działań podejmowanych w okresie stanu nadzwyczajnego.

Czerpiąc z dorobku wyżej wymienionych autorów, podczas badań, których wyniki przedstawiono w niniejszej monografii, stany nadzwyczajne w państwach bałkańskich i Turcji badano ze względu na: przesłanki i tryb wprowadzenia, obszar i czas obowiązywania, skutki dla organów państwa i obywateli oraz tryb zniesienia. W zakresie ograniczeń praw człowieka i wolności obywatelskich badano zgodność zapisów konstytucji z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wraz z jej protokołami dodatkowymi (ECHR)<sup>55</sup>, a w niektórych przypadkach z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, wraz z jego protokołami dodatkowymi (ICCPR). Pomocniczo skutki wywoływane przez stan nadzwyczajny dla obywateli weryfikowano z:

- Powszechną Deklaracją Praw Człowieka<sup>56</sup>,
- Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych<sup>57</sup>,
- Międzynarodową Konwencją w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej<sup>58</sup>,
- Konwencją Przeciwko Torturom i innemu Okrutnemu, Nieludzkemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu<sup>59</sup>,
- Konwencją w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet<sup>60</sup>,

<sup>55</sup> Konwencja (ang. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) została przyjęta przez Radę Europy w Rzymie w 1950 r. Powszechnie stosowana jest nazwa Europejska Konwencja Praw Człowieka (ang. European Convention on Human Rights). Na podstawie konwencji w 1998 r. powołano do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka (ang. European Court on Human Rights) w Strasburgu.

<sup>56</sup> Deklaracja (ang. Universal Declaration of Human Rights) została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1948 r. w Paryżu.

<sup>57</sup> Konwencja (ang. Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities) została uchwalona przez Radę Europy w Strasburgu w 1995 r.

<sup>58</sup> Konwencja (ang. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) została otwarta do podpisu w Nowym Jorku w 1966 r.

<sup>59</sup> Konwencja (ang. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) została otwarta do podpisu w Nowym Jorku w 1984 r.

<sup>60</sup> Konwencja (ang. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 r.

- Konwencją o Prawach Dziecka<sup>61</sup>.  
Badania prowadzone były pod kątem przestrzegania zasad:
- wyjątkowości – istnienia wskazań odnośnie do przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,
- legalności – istnienia podstaw prawnych określających tryb wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,
- ochrony podstaw systemu prawnego – istnienia zapisów o niedokonywaniu zmian w konstytucji w okresie stanu nadzwyczajnego,
- ochrony organów przedstawicielskich – istnienia zapisów o przedłużeniu kadencji parlamentu, prezydenta i rządu do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego,
- celowości – istnienia obligacji do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i realizacji przez obywateli ich praw i wolności,
- proporcjonalności – istnienia zapisów o adekwatności podejmowanych działań do zaistniałej sytuacji.

Badanie norm konstytucyjnych prowadzone było z wykorzystaniem podejścia politologicznego, z uwzględnieniem funkcjonowania ustrojów państwowych oraz określonych instytucji prawnych<sup>62</sup>. Jednym z obszarów badawczych, na którym ujawniły się niedostatki integracji zewnętrznej prawoznawstwa okazała się ogólna problematyka systemów władzy wykonawczej. Z tego względu w prowadzonych badaniach ustrojoznawczych niezbędne było szerokie czerpanie z dorobku współczesnej politologii, zwłaszcza wyników badań nad systemem politycznym w ujęciu instytucjonalnym. Postulat zewnętrznej integracji prawoznawstwa z innymi naukami humanistycznymi jest szczególnie trudny do realizacji, gdyż konstytucjonaliści stosunkowo rzadko podejmują badania wspólnie z przedstawicielami innych nauk społecznych, a przy tym w niewielkim stopniu czerpią z dorobku innych dziedzin prawoznawstwa.

W kontekście przestrzegania praw człowieka należy wspomnieć o nowym zjawisku, którym zaniepokojone są organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ, Rada Europy i Unia Europejska<sup>63</sup>. Chodzi o tak zwane *profilowanie etniczne* stosowane w USA od 2001 r., które w Eu-

<sup>61</sup> Konwencja (ang. Convention on the Rights of the Child) została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w 1989 r.

<sup>62</sup> W odmiennym podejściu normatywistycznym prawo konstytucyjne stanowi przede wszystkim zbiór norm prawnych rozumianych jako wypowiedzi sformułowane w określonym języku, a przedmiotem badań są obowiązujące normy prawne w ujęciu lingwistycznym.

<sup>63</sup> *Rozumienie dyskryminacyjnego profilowania etnicznego i zapobiegania mu: przewodnik*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 5.

ropie nabrało znaczenia po zamachach w Madrycie (2004) i Londynie (2005). Jego pierwowzorem była kategoryzacja osób z wykorzystaniem analizy behawioralnej przez firmy ubezpieczeniowe, ze względu na prawdopodobieństwo komplikacji zdrowotnych i wysokość składek, oraz marketingowe, określające grupy docelowe klientów i produkty, które należy reklamować<sup>64</sup>.

Profilowanie oznacza traktowanie danej osoby w sposób mniej korzystny niż pozostałe osoby znajdujące się w podobnej sytuacji, stąd jest niezgodne z prawem. Podczas profilowania zwykle wykorzystywane jest kryterium pochodzenia etnicznego, ale często stosowane są również kryteria rasy lub religii<sup>65</sup>. Różnicującą rolę w profilowaniu mogą także odgrywać: język czy narodowość. Koliduje ono z prawem w zakresie dyskryminacji, a ponadto ma negatywne skutki społeczne w związku z podważaniem praw podstawowych. Wykorzystywane jest natomiast głównie w związku ze zwalczaniem terroryzmu, tudzież w kontekście azylu, migracji lub odpraw celnych.

Profilowanie etniczne zostało uwzględnione w badaniach konstytucyjnych podstaw stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji. Pominięto natomiast zagadnienia filozofii prawa i myśli politycznej dotyczące stanów nadzwyczajnych oraz wyłączono z badań przestrzegania praw człowieka problematykę praw socjalnych. Konstytucje państw bałkańskich i Turcji badano w ich wersji angielskojęzycznej według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r.

Zgodnie z zaleceniami ONZ, dla wszystkich nazw spolszczonych (egzonimów) podano oficjalne odpowiedniki (endonimy) w oryginalnej pisowni lub w transliteracji i w transkrypcji na alfabet łaciński<sup>66</sup>. Wszystkie nazwy państw, ich obywateli oraz stolic zostały zweryfikowane z nazwami podanymi przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych Poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Obecnie profilowanie szeroko stosowane jest przez portale i firmy internetowe.

<sup>65</sup> Grupy osób mogą być kategoryzowane według cech niezmiennych, takich jak płeć, wiek, wzrost, pochodzenie etniczne lub zmiennych, jak np. zwyczaje, preferencje, stan majątkowy, poglądy itp.

<sup>66</sup> *Rezolucja ONZ w sprawie Standaryzacji Nazw Geograficznych*, przyjęta na I Konferencji w sprawie standaryzacji nazw geograficznych w Genewie w 1967 r.

<sup>67</sup> *Nazwy państw świata, ich stolic i mieszkańców*, Warszawa 2007.

## Rozdział 2

---

# Stany nadzwyczajne w Albanii

### 2.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Albania (alb. *Shqipëria*) w 1912 r. wyzwoliła się spod panowania tureckiego<sup>68</sup>. W 1925 r. odstąpiono od ustroju monarchistycznego i Republika Albanii (alb. *Republika e Shqipërisë*) stała się parlamentarną republiką prezydencką. W 1939 r. kraj został zajęty przez Włochy, a następnie w 1943 r. przez Niemcy. Komunistyczne oddziały partyzanckie opanowały Albanię w 1944 r., a dwa lata później kraj przemianowano na Albańską Republikę Ludową. Do 1960 r. łączył ją sojusz z ZSRR, a następnie (do 1978 r.) z Chinami. W 1976 r. przyjęto kolejną nazwę państwa: Ludowa Socjalistyczna Republika Albanii. Pierwsze wolne niekomunistyczne wybory parlamentarne w Albanii odbyły się w marcu 1992 r., zaś prezydent został wybrany przez parlament w kwietniu 1992 r. Krach ekonomiczny w 1997 r. stał się zaczątkiem krystalizacji obecnego kształtu ustroju Republiki Albanii, której stolicą od 1920 r. jest Tirana (alb. *Tiranë*), zamieszkiwana przez ponad 20% obywateli kraju (w lipcu 2010 r.: 651 tys. z 2,987 mln).

Próby reformy ustroju państwa podjęto na początku lat 90., jednak w referendum przeprowadzonym w 1994 r. społeczeństwo odrzuciło projekt konstytucji zakładający wzmocnienie władzy prezydenckiej. W 1997 r. doszło w kraju do rozruchów na tle zaniepokojenia inwestorów upadkiem piramid gospodarczych. Gdy pojawiły się pogłoski o powiązaniach obozu prezydenckiego z właścicielami owych piramid, rozruchy szybko przekształciły się w protesty polityczne. Nad chaosem, do jakiego doszło wówczas w Albanii, udało się zapanować dopiero przy udziale sił międzynarodowych (6 tys. żołnierzy z państw regionu: Grecji, Rumunii i Turcji, a także: Włoch, Austrii, Danii, Francji i Hiszpanii). Przeprowadzono wówczas referendum w celu umożliwienia Albańczykom dokonania wyboru między republiką a monarchią

---

<sup>68</sup> J. Wojnicki, *Zgromadzenie – parlament Albanii*, Warszawa 2005, s. 6.

konstytucyjną. Po zwycięstwie zwolenników republiki przygotowano projekt konstytucji, który parlament uchwalił 21 października 1998 r., a obywatele przyjęli w referendum 22 listopada 1998 r.

Nowe władze, pomimo utrudnień ze strony politycznych oponentów, podjęły próbę uporania się z wysokim bezrobociem, przestarzałą infrastrukturą, wszechobecną korupcją i przestępczością zorganizowaną. Podjęto także działania na arenie międzynarodowej, w efekcie których Albania w 2009 r. wstąpiła do NATO i zgłosiła akces do Unii Europejskiej. Kraj czyni stałe postępy na drodze modernizacji, jednak nadal jest jednym z najbiedniejszych państw w Europie, którego gospodarka cierpi na niedosyt energii, jest obciążona rozległą szarą strefą i ma niedoinwestowaną infrastrukturę transportową<sup>69</sup>.

Ustrojodawca w konstytucji<sup>70</sup> określił Albanię jako republikę parlamentarną, w której suwerenem jest naród realizujący swoją władzę w dwóch postaciach: pośrednio poprzez przedstawicieli lub bezpośrednio w formie referendum<sup>71</sup>. System rządów oparty został na wyborach powszechnych oraz na podziale i równowadze władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament – Zgromadzenie (alb. *Kuvendi*); częściowo jest ona dzielona z Radą Ministrów, gdyż w sytuacjach niecierpiących zwłoki rząd może na własną odpowiedzialność wydawać akty normatywne z mocą ustawy<sup>72</sup>. Władzę wykonawczą rząd dzieli z prezydentem, którego uprawnienia są jednak ograniczone.

Kadencja Zgromadzenia trwa cztery lata<sup>73</sup> i może zostać przedłużona z mocy prawa w wypadku wojny. Parlament, w którym zasiada 140 deputowanych, ratyfikuje umowy międzynarodowe, decyduje o udziale Albanii w systemach bezpieczeństwa zbiorowego, ogłasza stan wojny, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i demobilizację oraz podejmuje decyzje o wysłaniu albańskich sił zbrojnych za granicę, jak również o rozmieszczeniu obcych sił zbrojnych na terytorium Albanii. Parlament wybiera Prezydenta Republiki oraz m.in.: wyraża zgodę na powołanie przez prezydenta przewodniczącego i członków Sądu Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego i członków Sądu Najwyższego, udziela wotum zaufania lub wotum nieufno-

<sup>69</sup> *The World Factbook*, CIA, 27.02.2011 r.

<sup>70</sup> *Albanian Constitution*, Kuvendi Popullor, Tirana 1998.

<sup>71</sup> J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007, s. 15.

<sup>72</sup> Akty te wymagają niezwłocznego skierowania do parlamentu, który zbiera się najpóźniej w ciągu pięciu dni. Mogą one stracić moc prawną ze skutkiem wstecznym, gdy nie zostaną zatwierdzone przez Zgromadzenie w ciągu 45 dni od ich dnia wydania. Por. J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>73</sup> Obecnie trwa 18. kadencja parlamentu albańskiego (lata 2009–2013), gdyż kadencje Zgromadzenia liczone są od pierwszych wyborów w 1921 r.

ści Radzie Ministrów, składa interpelacje i zapytania rządowi bądź poszczególnym ministrom. Zgromadzenie obraduje na dwóch sesjach zwyczajnych: pierwszej rozpoczynającej się w styczniu oraz drugiej – we wrześniu. Może zbierać się także na sesjach nadzwyczajnych na wniosek: prezydenta, premiera lub minimum 28 (20%) członków parlamentu (deputowanych).

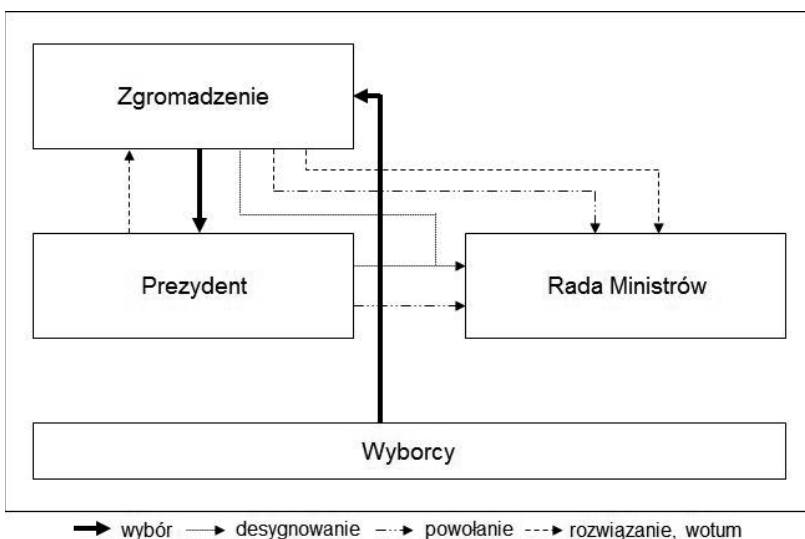
Zgromadzenie ulega rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli w trakcie pięciu tur głosowań nie wybierze Prezydenta Republiki – w ciągu 60 dni muszą wówczas zostać przeprowadzone ponowne, powszechne wybory parlamentarne<sup>74</sup>. Parlament może także zostać rozwiązany przez prezydenta, gdy dwukrotnie nie uzyskają wotum zaufania rządu kierowane przez premierów wskazanych przez głowę państwa bądź gdy w ciągu 15 dni od daty nieudzielenia wotum zaufania rządowi lub przegłosowania w stosunku do niego wotum nieufności parlament sam nie dokona wyboru nowego premiera.

Prezydent Albanii jest głową państwa, reprezentuje jedność narodu. Wybiera go parlament na 5-letnią kadencję (z prawem do jednokrotnej reelekcji). Kandydować w wyborach prezydenckich mogą wszyscy, którzy ukończyli 40 lat, posiadają obywatelstwo albańskie od urodzenia oraz zamieszkiwali w Albanii minimum 10 lat przed wyborami. Po wyborze prezydent nie może pełnić żadnej innej funkcji publicznej, należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności gospodarczej. W przypadku gdy prezydent nie może sprawować swoich funkcji, jego obowiązki przejmuje przewodniczący parlamentu. Prezydent wskazuje kandydata na premiera (rys. 1), a gdy ten nie uzyska aprobaty parlamentu, także drugiego kandydata oraz na wniosek premiera powołuje i odwołuje ministrów, a za zgodą parlamentu powołuje m.in. sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Prezydent powołuje również Gubernatora Banku Albanii i Przewodniczącego Najwyższej Kontroli Państwa, ponadto pełni funkcję przewodniczącego 15-osobowej Najwyższej Rady Sądowniczej.

Na mocy konstytucji prezydent zawiera umowy międzynarodowe, stosuje prawo łaski, przyznaje albańskie obywatelstwo, nadaje ordeiry i tytuły honorowe. W czasie wojny prezydent jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, zaś w czasie pokoju sprawuje kierownictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem premiera i ministra obrony. Na wniosek premiera prezydent powołuje i odwołuje Szefa Sztabu Generalnego, a na wniosek ministra obrony – dowódców rodzajów wojsk (lądowych, powietrznych i morskich).

<sup>74</sup> J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, op. cit., s. 33.

Rys. 1. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Albanii



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007.

Prezydent nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, może jednak poprosić parlament o refleksję przez jednorazowe zwrócenie mu uchwalonej już ustawy do ponownego rozpatrzenia – po ponownym uchwaleniu przez parlament prezydent musi ustawę podpisać i ogłosić w ciągu 20 dni. Na wniosek minimum 50 tys. wyborców prezydent ma prawo rozpisania referendum. W czasie, gdy parlament nie może obradować, prezydent na wniosek Rady Ministrów ma prawo wydawania aktów prawnych z mocą ustawy, które podlegają zatwierdzeniu przez Zgromadzenie, jeśli tylko zdoła się ono zebrać.

Albański rząd (Rada Ministrów) składa się z premiera (Prezesa Rady Ministrów), jego zastępcy oraz ministrów. Rząd wykonuje wszystkie funkcje państwowe, które nie zostały zastrzeżone innym organom władzy państwowej oraz samorządowej. Po powołaniu rządu przez parlament, zmian w składzie rządu dokonuje prezydent na wniosek premiera. Rząd określa podstawowe kierunki polityki państwowej, podejmuje uchwały, wydaje rozporządzenia, wytyczne, a także (w koniecznym i pilnym przypadku, w celu przedsięwzięcia środków tymczasowych) akty normatywne z mocą ustawy, które wymagają następczego zatwierdzenia przez parlament. Premier reprezentuje rząd, przewodniczy jego posiedzeniom, nakreśla kierunki ogólnej polityki państwowej i ponosi za nie odpowiedzialność, zapewnia wykonywanie ustaw i wnioskuję o zmiany ministrów.



## 2.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

Stan wyjątkowy wprowadzono w Albanii na początku marca 1997 r. po zamieszkach i protestach wywołanych upadkiem piramid finansowych (skradziono wtedy ponad 650 tys. szt. broni oraz ok. 1,5 mld szt. amunicji). Wówczas parlament zatwierdził działania podjęte przez powołany przez prezydenta Rząd Zgody Narodowej, zmierzające do znalezienia politycznego rozwiązania kryzysu; by zapewnić porządek publiczny i ochronę instytucji publicznych oraz kluczowych dróg w kraju siły zbrojne otrzymały prawo użycia broni.

Obecnie rodzaje stanów nadzwyczajnych, jakie mogą zostać wprowadzone w Albanii, wskazują artykuły 26, 171 i 175 Konstytucji Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r.<sup>75</sup> Są to: stan wojny (*state of war*), stan wyjątkowy (*state of emergency*) i stan klęski żywiołowej (*state of natural disaster*). Przepisy związane z wyżej wymienionymi stanami nadzwyczajnymi szczegółowo reguluje część XVI konstytucji zatytułowana *Środki nadzwyczajne*, obejmująca artykuły 170–176.

W trakcie stanu nadzwyczajnego konstytucja deleguje uprawnienie parlamentu na rząd, który wówczas może wydawać dekrety z mocą ustawy. Dekrety te muszą w ciągu 45 dni zostać zaakceptowane przez parlament, gdyż inaczej zostają uznane za nieważne. Zasady działania organów władzy publicznej, tak jak i zasięg ograniczeń praw człowieka i wolności obywatela podczas trwania stanów nadzwyczajnych określa ustawa. Zapisy konstytucji wymagają, by w ustawie były zdefiniowane zasady, obszary i sposób rekompensowania strat spowodowanych w wyniku ograniczenia praw człowieka i wolności obywatela w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Ponadto działania podjęte w okresie stanów nadzwyczajnych muszą być proporcjonalne do stopnia zagrożenia i winny być ukierunkowane na jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

W czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego nie może zostać zmieniona konstytucja, prawo wyborcze do parlamentu i organów samorządu lokalnego ani ustawy o stanach nadzwyczajnych. Podczas stanów nadzwyczajnych nie można także przeprowadzać wyborów prezydenckich, referendum, ani wyborów do organów samorządu lokalnego. To ostatnie ograniczenie ma zasięg terytorialny jedynie do obszarów, na których wprowadzono stan nadzwyczajny. W pozostałych częściach kraju, gdzie nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego wybory do organów samorządu lokalnego mogą być przeprowadzane.

<sup>75</sup> *Konstytucja Republiki Albanii*, po uchwaleniu przez Zgromadzenie oraz zatwierdzeniu w ogólnonarodowym referendum, weszła w życie po promulgacji przez Prezydenta Republiki w dniu 28 listopada 1998 r.

Konstytucja gwarantuje, że w czasie stanu nadzwyczajnego nikt nie może zostać zmuszony do pracy, z wyjątkiem przypadku egzekwowania decyzji sądowej, pełnienia służby wojskowej albo świadczeń, które wynikają z dekretu o wprowadzeniu stanu wojny, wyjątkowego, albo stanu klęski żywiołowej, gdy zagrożone jest ludzkie życie lub zdrowie.

### 2.2.1. Stan klęski żywiołowej

Na początku 2010 r. albańskie władze ogłosiły stan klęski żywiołowej w kilku północno-zachodnich regionach kraju (głównie Shkodra<sup>76</sup> i Lezha), gdzie powódź zalała ponad 1200 domów i 9 tys. ha ziemi uprawnej oraz zmusiła do ewakuacji 2,5 tys. mieszkańców. Oprócz powodzi Albania narażona jest szczególnie na: trzęsienia ziemi, złe warunki pogodowe i związane z nimi osuwiska gruntu, pożary lasu oraz epidemie. Klęski żywiołowe mogą wynikać z katastrof naturalnych, ale także mogą być skutkiem ludzkiej działalności, w tym: przemysłowej i rolniczej, jak również być wynikiem katastrof powietrznych lub morskich oraz brać swój początek w działaniach przestępczych i aktach terrorystycznych<sup>77</sup>.

Zgodnie z konstytucją (art. 174) stan klęski żywiołowej jest wprowadzany na części lub na całym terytorium kraju w przypadku wystąpienia albo w celu uniknięcia konsekwencji katastrof naturalnych, bądź awarii technicznych. O jego wprowadzeniu, na okres nie dłuższy niż 30 dni, decyduje rząd. Przedłużenie powyższego okresu obowiązywania stanu nadzwyczajnego wymaga zgody parlamentu.

Podczas obowiązywania stanu klęski żywiołowej mogą zostać ograniczone prawa człowieka i wolności obywatela określone przez artykuły: 37–38, 41 paragrafy 4, 49 i 51 konstytucji, takie jak:

- ograniczenie nienaruszalności miru domowego,
- w przypadkach określonych przez prawo, przeszukanie mieszkania, domu i pomieszczeń gospodarczych,
- ograniczenie swobody opuszczania kraju,
- ograniczenie prawa wyboru miejsca pobytu i przemieszczania się na określonym terytorium kraju,
- wywłaszczenie lub ograniczenie prawa własności równoważne wywłaszczeniu,
- ograniczenie swobody wyboru miejsca pracy,
- zawieszenie prawa do strajków,
- nałożenie obowiązku wykonania określonej pracy.

<sup>76</sup> W regionie Shkodra stan klęski żywiołowej ogłoszono też w grudniu 2010 r., „Information Bulletin CSE”, nr 031210.

<sup>77</sup> *The national security strategy of Republic of Albania*, MoD, Tirana 2004, p. 28.5.

Zagadnienia dotyczące ograniczenia podstawowych praw człowieka i wolności obywatela w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej oraz jego wprowadzenia i zniesienia nie mogą być przedmiotem referendum.

### 2.2.2. Stan wyjątkowy

Stan wyjątkowy na całym lub części terytorium Albanii może wprowadzić parlament na wniosek rządu w przypadku zagrożenia porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego. Za wprowadzeniem stanu wyjątkowego musi głosować minimum trzy piąte ogólnej liczby deputowanych. Konstytucja przewiduje także sytuację, gdy parlament nie obraduje. Wówczas stan wyjątkowy może wprowadzić prezydent na wniosek rządu<sup>78</sup> (art. 176 konstytucji). W przypadku konieczności pilnego wprowadzenia środków nadzwyczajnych pewne działania samodzielnie może podejmować Rada Ministrów, gdyż jest ona uprawniona na własną odpowiedzialność wydawać akty normatywne, mające moc środka tymczasowego (art. 101).

Ustawa nr 8194, z dnia 2 marca 1997 *o stanie wyjątkowym w przypadkach ciężkiego pogwałcenia porządku konstytucyjnego i publicznego*<sup>79</sup> stanowi, że stan wyjątkowy w Republice Albanii lub na części jej terytorium może zostać wprowadzony, gdy zaistnieją gwałtowne próby siłowego obalenia porządku konstytucyjnego lub przerwania działania struktur rządowych, lub gdy zaatakowane zostaną fabryki, lub składy broni, bądź centralne, lub lokalne instytucje państwowe. Stan wyjątkowy może być wprowadzony także, gdy ze względu na bezprawne działania przeciwko porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu poważnie zagrożona jest sytuacja ekonomiczna lub wolności osobiste społeczeństwa.

Stan wyjątkowy może trwać tak długo, jak trwa zagrożenie, nie dłużej jednak niż 60 dni. Po wprowadzeniu stanu wyjątkowego, użycie sił zbrojnych jest uzależnione od decyzji parlamentu i dopuszczalne tylko wówczas, gdy policja nie jest w stanie zaprowadzić porządku. Za zgodą parlamentu okres obowiązywania stanu wyjątkowego może zostać przedłużony o kolejne 30 dni, przy czym łączny okres czasu jego obowiązywania nie może przekraczać 90 dni.

Podczas stanu wyjątkowego publiczne organy porządkowe są upoważnione zatrzymywać na okres przewidziany prawem wszystkie osoby, przeciw którym istnieją uzasadnione podejrzenia podejmowania lub przygotowywania działań wymierzonych w porządek konstytucyjny.

<sup>78</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights. Initial Report of State Parties Due in 1992 – Albania*, Tirana 2004, mfa.gov.al, s. 58, p. 273.

<sup>79</sup> Law no. 8194 *On the State of Emergency in Cases of Heavy Violations of the Constitutional and Public Order*, 02.03.1997.

tuczyny lub publiczny. Zakazane są wówczas wszelkie zgromadzenia w miejscach publicznych, jak również działalność polityczna, sportowa, kulturalna oraz działalność związków zawodowych. W celu rozproszenia zgromadzonych w miejscu publicznym, kiedy inne środki okażą się niewystarczające, organy porządku publicznego są upoważnione do użycia gazu łzawiącego i broni palnej. Podczas obowiązywania stanu wyjątkowego nie mogą jednak zostać ograniczone prawa człowieka i wolności obywatela określone przez artykuły: 15, 18–21, 24–25, 29–32, 34, 39 paragraf 1, 41 paragrafy 1–3 i 5, 42–43, 48 oraz 54–55 konstytucji.

Zgodnie z albańską konstytucją podstawowe prawa człowieka i wolności obywatela są niepodzielne, nieprzenośne i nienaruszalne oraz są podstawą obowiązującego w kraju porządku prawnego. Organy władzy publicznej podczas realizacji swoich obowiązków mają obowiązek szanować podstawowe prawa człowieka i wolności obywatela, a także przyczyniać się do ich realizacji. W czasie stanu wyjątkowego nie mogą zostać ograniczone następujące prawa i wolności:

- równość wobec prawa,
- zakaz dyskryminowania ze względu na płeć, rasę, wyznanie, język, poglądy polityczne, moralne i filozoficzne, sytuację ekonomiczną, wykształcenie, status społeczny oraz pochodzenie,
- automatyczne uzyskiwanie obywatelstwa albańskiego, jeśli przynajmniej jedno z rodziców je posiada,
- posiadanie albańskiego obywatelstwa, z wyjątkiem dobrowolnego zrzeczenia się,
- prawo do życia,
- wolność sumienia i wyznania oraz prawo do ich zmiany,
- zakaz okrutnych, niehumanitarnych lub poniżających tortur, kar lub traktowania,
- nieoskarżania lub uznania winnym popełnienia przestępstwa bez przeprowadzenia odpowiednich procedur, z wyjątkiem oskarżenia zgodnie z prawem międzynarodowym o zbrodnię wojenną albo o zbrodnię przeciwko ludzkości,
- uznawanie za niewinnego do czasu udowodnienia winy,
- brak możliwości zobowiązania do świadczenia przeciwko sobie lub rodzinie,
- swoboda opuszczania i powrotu do kraju oraz gwarancja, że żaden obywatel Albanii nie może zostać wydalony z jej terytorium,
- gwarancja własności prywatnej,
- prawo odwołania się od wyroku do sądu wyższej instancji,
- możliwość skierowania prośby, skargi albo komentarza do organów władzy publicznej,

- szczególna ochrona dzieci, młodzieży, kobiet w ciąży i bezpośrednio po porodzie,
- publiczna ochrona zdrowia,
- swoboda do zgodnego z prawem ubezpieczania się.

Zagadnienia dotyczące ograniczenia podstawowych praw człowieka i wolności obywatela oraz wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego nie mogą być przedmiotem referendum.

Nietypowe przyczyny miał stan wyjątkowy wprowadzony w Albanii w październiku 2010 r. Ogłoszono go po śmierci 95-letniego ulubieńca Albańczyków, brytyjskiego komika Sir Normana Windsoma, który był ceniony w wielu krajach, lecz szczególną estymą cieszył się w Albanii. Był on jednym z niewielu aktorów, których filmy wolno było oglądać w czasach komunistycznych, sam kilkakrotnie odwiedzał Albanie. Stan nadzwyczajny wprowadzono z powodu zamieszek na południu kraju, by zaprowadzić porządek publiczny i umożliwić mieszkańcom, którzy tego żądali, tygodniowe zwolnienie od pracy w celu uczczenia zmarłego aktora.

### 2.2.3. Stan wojny

Stan wojny, w przypadku zbrojnej agresji przeciw Albanii, wprowadza prezydent na wniosek Rady Ministrów. Prezydent przedstawia wówczas parlamentowi dekret o wprowadzeniu stanu wojny w 48 godzin od jego podpisania, wyszczególniając prawa człowieka i wolności obywatelskie, które zostają ograniczone. Parlament w możliwie najkrótszym czasie rozpatruje powyższy dekret i decyduje większością głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia o jego zatwierdzeniu lub odrzuceniu. W przypadku zagrożenia zewnętrznego lub gdy kraj jest zobowiązany do wspólnej z innymi państwami obrony na mocy porozumień międzynarodowych, stan wojny ogłasza parlament na wniosek prezydenta, ogłaszając jednocześnie stan ogólnej lub częściowej mobilizacji bądź demobilizacji. Jeśli parlament nie może się zebrać podczas stanu wojny, wówczas prezydent, na wniosek Rady Ministrów, ma prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Dekrety te podlegają zatwierdzeniu przez parlament, gdy tylko ten zdoła się zebrać.

Podczas obowiązywania stanu wojny nie mogą zostać ograniczone prawa człowieka i wolności obywatela określone przez artykuły: 15, 18–21, 24–25, 29–32, 34, 39 paragraf 1, 41 paragrafy 1–3 i 5, 42–43, 48 oraz 54–55 konstytucji, to znaczy takie same jak podczas obowiązywania stanu wyjątkowego. Także, jak w okresie obowiązywania ww. stanu, zagadnienia dotyczące ograniczenia podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich oraz ogłoszenia wojny i pokoju nie mogą być przedmiotem referendum.

Prezydent jako najwyższy zwierzchnik albańskich sił zbrojnych w czasie pokoju swoją zwierzchność nad nimi sprawuje za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony. W czasie wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów prezydent powołuje i odwołuje Dowódcę Sił Zbrojnych i Szefa Sztabu Generalnego, zaś na wniosek Ministra Obrony, w czasie wojny podobnie jak w czasie pokoju, dowódców: wojsk lądowych, marynarki wojennej i sił powietrznych. Kompetencje prezydenta, jako Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, oraz powołanego przez prezydenta Dowódcy Sił Zbrojnych, jak również podporządkowanie ich konstytucyjnym organom reguluje ustawa.

W czasie wojny do zadań albańskich sił zbrojnych należy<sup>80</sup>:

- obrona integralności terytorialnej kraju,
- zaangażowanie w operacjach, przegrupowaniach i mobilizacji dodatkowego personelu i jednostek.
- prowadzenie aktywnych działań obronnych,
- powstrzymanie każdej agresji przeciw Republice Albanii i przywrócenie kontroli terytorium kraju oraz granic,
- obrona ludności.

Siły zbrojne są przygotowywane do realizacji powyższych zadań w ramach obrony zbiorowej – Albania od 1 kwietnia 2009 r. jest członkiem NATO – lub samodzielnie. Ponadto siły zbrojne są zobowiązane realizować obowiązki państwa gospodarza wobec wojsk koalicyjnych, które mogą walczyć, szkolić się lub przekraczać terytorium Albanii.

Do 1987 r. Albania nie miała uregulowanych stosunków z Grecją, która była z nią w stanie wojny, co wynikało zdaniem Greków z bezprawnego zajmowania Epiru Północnego przez Albanie. Jednak w 1913 r. mocarstwa europejskie ustaliły granice Albanii i przyznały jej ww. krainę, przeciwko czemu wkrótce wystąpiła zbrojnie ludność grecka. W 1914 r. Albania i Grecja uzgodniły, że Epir Północny pozostanie w Albanii, uzyskując w zamian autonomię. Po wybuchu I wojny światowej wkroczyła do niego Grecja, a w 1917 r. wraz z całą Albanią został zajęty przez Włochy. W 1925 r. Albania i Grecja zawarły umowę graniczną potwierdzającą przynależność Epiru Północnego do Albanii. W kwietniu 1939 r. wojska włoskie ponownie zajęły Albanie, zaś w 1940 r. armia grecka po odparciu Włochów ponownie zajęła większą część i spornej krainy. Jednak Epir Północny był w posiadaniu Grecji jedynie przez rok, do czasu, gdy kraj ten został podbity przez Niemcy. Po II wojnie światowej Albania wznowiła stosunki dyplomatyczne z Grecją w 1971 r., ale rząd grecki zniósł utrzymujący się od 1940 r. stan wojny z Albanią dopiero w 1987 r.

<sup>80</sup> *The military strategy of the Republic of Albania*, 20.05.2005, s. 11.

### 2.3. Konkluzje

Konstytucja Albanii z 1998 r. zawiera wyodrębniony rozdział poświęcony środkom nadzwyczajnym (*XVI Środki nadzwyczajne*) przewidujący możliwość wprowadzenia stanu wojny, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej.

Kompetencje do wprowadzenia poszczególnych środków nadzwyczajnych mają:

- stan wojny – prezydent na wniosek Rady Ministrów, w przypadku zbrojnej agresji na Albanię, oraz parlament na wniosek prezydenta, w przypadku zewnętrznego zagrożenia kraju, bądź gdy obowiązek udziału we wspólnej obronie wynika z porozumień międzynarodowych,
- stan wyjątkowy – parlament na wniosek Rady Ministrów, w przypadku zagrożenia porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego,
- stan klęski żywiołowej – Rada Ministrów, w celu zapobieżenia albo przeciwdziałania konsekwencjom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, przy czym konstytucja nie określa, czy rząd podejmuje w powyższym zakresie decyzję z własnej inicjatywy, czy np. na wniosek określonych organów administracji rządowej bądź samorządowej.

Decyzje o wprowadzeniu środków nadzwyczajnych, poza stanem klęski żywiołowej, nie są podejmowane samodzielnie. Wynika to z niejednoznaczności hierarchii naczelnych organów państwa, w czym częściowo ustrój albański przypomina polski system konstytucyjny. Jednak w Albanii parlament dokonuje wyboru prezydenta, który w określonych sytuacjach może ów parlament rozwiązać. W przypadku wyboru rządu, prezydent proponuje kandydata na premiera, parlament może go przyjąć lub odrzucić, ale po powołaniu rządu zmian w nim dokonuje prezydent na wniosek premiera.

Parlament Albanii uchwała ustawy o stanie wojny i stanie wyjątkowym, a w pozostałych przypadkach został wyposażony w prawo kontrolowania lub nadzorowania decyzji o wprowadzeniu środków nadzwyczajnych:

- dekret prezydenta o wprowadzeniu stanu wojny musi w ciągu 48 godzin od jego podpisania zostać przedstawiony parlamentowi, który go bezzwłocznie rozpatruje i przyjmuje lub odrzuca większością ogólnej liczby deputowanych, a ponadto parlament na wniosek prezydenta decyduje o wprowadzeniu bądź zniesieniu mobilizacji,
- użycie sił zbrojnych w stanie wyjątkowym oraz przedłużenie określonego w ustawie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego okresu jego

obowiązywania uzależnione jest od decyzji parlamentu, ustawy o stanie wyjątkowym muszą uzyskać poparcie 3/5 ogólnej liczby członków parlamentu,

- przedłużenie okresu obowiązywania stanu klęski żywiołowej może nastąpić tylko za zgodą parlamentu.

Rodzaj aktu normatywnego wprowadzającego stan klęski żywiołowej nie został określony w konstytucji. Może to być zarówno rozporządzenie Rady Ministrów, bądź takiż lub inny akt normatywny z mocą ustawy, który Rada Ministrów jest uprawniona wydawać w sytuacjach przymusowych lub wyjątkowych. Akty normatywne z mocą ustawy muszą być natychmiast przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia i tracą moc, jeżeli nie zostaną przez parlament zatwierdzone w ciągu 45 dni. Przyjęte przez parlament ustawy o stanie wojny lub o stanie wyjątkowym ogłasza prezydent, w terminie 20 dni od ich uchwalenia.

Cele wprowadzenia środków nadzwyczajnych nie zostały odrębnie wskazane, lecz można je odtworzyć odwołując się do przesłanek ich zastosowania. Wprowadzenie środków nadzwyczajnych ma na celu:

- stan wojny – obronę kraju przed agresją zbrojną, przeciwdziałanie zewnętrznemu zagrożeniu kraju, ewentualnie udział we wspólnej obronie, wynikający z zawartych porozumień międzynarodowych,
- stan wyjątkowy – ochronę przed zagrożeniami bądź przywrócenie porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego,
- stan klęski żywiołowej – zapobieżenie albo przeciwdziałanie konsekwencjom katastrof naturalnych lub awarii technicznych.

Środki nadzwyczajne mogą obejmować terytorium całego kraju, w przypadku stanu wojny, bądź całość lub część terytorium kraju, w przypadku stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

Czasowo jedynie okres trwania stanu wojny nie został określony. Stan wyjątkowy może trwać tak długo, jak zagrożenie, ale nie dłużej niż 60 dni. Okres jego obowiązywania może zostać przedłużony o 30 dni, jednak łącznie nie może być dłuższy niż 90 dni. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest na okres nie dłuższy niż 30 dni i może zostać przedłużony bez górnego limitu. Przedłużenie powyższych okresów może nastąpić wyłącznie za zgodą parlamentu.

Konstytucja określa prawa i wolności, które podczas stanu wojny oraz stanu wyjątkowego nie mogą zostać ograniczone. Natomiast w przypadku stanu klęski żywiołowej ustawa zasadnicza wskazuje jedynie prawa i wolności, które mogą zostać ograniczone. Akty ogłaszające wprowadzenie stanu wojny, stanu wyjątkowego, albo stanu klęski żywiołowej muszą wyszczególniać prawa i wolności, które zostają ograniczone w czasie ich obowiązywania.

W stanie wojny prezydent, na wniosek premiera mianuje i odwołuje Dowódcę Sił Zbrojnych, jeżeli parlament nie może się zebrać, pre-



zydent, na wniosek Rady Ministrów, może wydawać dekrety z mocą ustawy, które podlegają uchwaleniu przez parlament, gdy tylko zdoła on wznowić obrady. W okresie obowiązywania stanu wojny, do czasu jego zakończenia, przedłużeniu ulega kadencja parlamentu, a jeżeli został wcześniej rozwiązany, to zwołuje się ponownie.

Podczas obowiązywania środków nadzwyczajnych nie może zostać zmieniona konstytucja, prawo wyborcze do parlamentu i organów samorządu terytorialnego ani ustawy o środkach nadzwyczajnych. Nie można wówczas przeprowadzać referendum, wyborów prezydenckich, a na terenie, na którym obowiązują, także wyborów do organów samorządu terytorialnego. Ponadto kwestie dotyczące ograniczeń podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich, ogłoszenia wojny i pokoju oraz wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego nie mogą być poddawane referendum.

Obowiązują dwa tryby zniesienia środków nadzwyczajnych: samoczynnie po upływie okresu, na jaki zostały wprowadzone, bądź w drodze aktu równoważnego temu, którym zostały wprowadzone, wydanego przez organy, które je wprowadziły. Albańska konstytucja nie zawiera jednak szczegółowych zapisów o sposobie zniesienia środków nadzwyczajnych, poza ogólnym wskazaniem, że środki nadzwyczajne mogą być utrzymane w całym okresie obowiązywania stanu wojny, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej oraz, że działania podjęte w wyniku zastosowania środków nadzwyczajnych muszą zmierzać do odtworzenia warunków, w celu jak najszybszego normalnego funkcjonowania państwa. Stąd jedynym wyznacznikiem zakończenia okresu stosowania środków nadzwyczajnych jest moment ustania przyczyn, będących podstawą ich wprowadzenia.

Konstytucja Albanii zawiera zapis zabezpieczający przed nieuzasadnionym przedłużaniem stosowania środków nadzwyczajnych, w postaci każdorazowego uzyskania zgody parlamentu na przedłużenie okresu ich obowiązywania.

Regulując podstawowe prawa i wolności, albańska konstytucja dopuszcza ich ograniczenie, ale jedynie w drodze ustawy, o ile wymaga tego interes publiczny lub ochrona praw osób trzecich, przy czym „ograniczenia te... w żadnym przypadku nie mogą wykraczać poza ograniczenia przewidziane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”, co jest rozwiązaniem wyjątkowym w konstytucjonalizmie europejskim<sup>81</sup>.

Albanię od początku jej członkostwa w Radzie Europy poddało procedurze monitoringu, która trwa do dzisiaj. Nadal w praktyce

<sup>81</sup> Por. W. Milanowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Albanii*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001, s. 19.

dostrzegane są uchybienia dotyczące m.in. prawa wyborczego, funkcjonowania władz samorządowych, walki z korupcją, zwalczania handlu ludźmi, organizacji wymiaru sprawiedliwości i regulacji mediów elektronicznych, a także poszanowania praw mniejszości, zapobiegania torturom i poniżającego traktowania.

## Rozdział 3

---

# Stany nadzwyczajne w Bośni i Hercegowinie

### 3.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Po wojnie rosyjsko-tureckiej w latach 1877–1878 prawo administrowania Bośnią i Hercegowiną uzyskały Austro-Węgry, które anektowały ją w 1908 r.<sup>82</sup> Aneksja skutkowałą organizacją wielu zamachów na przedstawicieli władz austriackich przez radykalną młodzież bośniacką (Młoda Bośnia), z których najbardziej znany został dokonany na arcyksięcia Ferdynanda (1914), co doprowadziło do wybuchu I wojny światowej. Po zakończeniu wojny Bośnia i Hercegowina weszła w skład Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców (1918).

Na początku marca 1992 r. w referendum chorwacko-boszniacka<sup>83</sup> większość ludności (99,4% głosujących), przy bojkocie ze strony bośniackich Serbów, opowiedziała się za wystąpieniem Bośni i Hercegowiny z federacji jugosłowiańskiej. Szanując wyniki referendum, władze republiki na początku kwietnia 1992 r. ogłosiły jej niepodległość. Władze Jugosławii skierowały do Bośni i Hercegowiny federalne siły zbrojne, którym młoda republika mogła przeciwstawić jedynie naprędce sformowane oddziały, składające się głównie z policjantów i ochotników. Rozpoczęło się trwające 3,5 roku oblężenie Sarajewa, które stało się stolicą kraju. Od początku konfliktu w Sarajewie przebywały siły ONZ, gdyż społeczność międzynarodowa uznała niepodległość Bośni i Hercegowiny, jednak prawo użycia broni uzyskały dopiero w lutym 1993 r. Sytuacja w kraju była skomplikowana, gdyż po miesiącu walk zostały wycofane federalne siły zbrojne, Serbowie bośniaccy proklamowali własną republikę, a nieregularne oddziały każdej z trzech wal-

---

<sup>82</sup> Nominalnie w latach 1878–1908 Bośnia i Hercegowina nadal pozostawała pod zwierzchnictwem Turcji.

<sup>83</sup> Boszniacy to ludność południowosłowiańska, głównie muzułmańska, zamieszkująca centralną i zachodnią Bośnię i Hercegowinę, liczna także w Serbii, USA i kilku innych krajach.

czących ze sobą stron rozpoczęły na kontrolowanych przez siebie terenach czystki etniczne. W kwietniu 1993 r. NATO zaczęło egzekwować ustanowiony przez ONZ zakaz lotów samolotów stron konfliktu w oznaczonych strefach Bośni i Hercegowiny.

W marcu 1994 r., po incydencie w Sarajewie<sup>84</sup>, Chorwaci i Boszniacy ogłosili zawieszenie broni i podpisali w Waszyngtonie porozumienie, na mocy którego została utworzona Federacja Bośni i Hercegowiny, z możliwością jej konfederacji z Chorwacją. Do porozumienia nie przystąpili Serbowie, stąd w kwietniu 1994 r. lotnictwo NATO zaatakowało pozycje sił serbskich pod Goražde. Po odrzuceniu przez Serbów w referendum międzynarodowej propozycji zakończenia konfliktu i podziału Bośni i Hercegowiny oraz kradzieży broni zdeponowanej w magazynach ONZ, w sierpniu 1994 r. samoloty NATO zaatakowały pozycje Serbów pod Sarajewem. Z początkiem 1995 r. wszedł w życie wynegocjowany przez USA ze stronami konfliktu czteromiesięczny rozejm, którego nie dotrzymały z kolei siły boszniackie uderzając w marcu 1995 r. na pozycje Serbów i odbijając z ich rąk niewielką część terytorium. W odwecie w maju 1995 r. wojska serbskie zbombardowały Sarajewo ogniem artylerii, co skutkowało nalotami lotnictwa NATO na siły serbskie<sup>85</sup>. W październiku 1995 r. weszło w życie zawieszenie broni. Miesiąc później został zawarty układ pokojowy w Dayton (USA), kończący wojnę w Bośni i Hercegowinie oraz w Chorwacji, który podpisali prezydenci Bośni i Hercegowiny, Chorwacji oraz Serbii.

Obecnie Bośnia i Hercegowina (boś., chorw., serb. *Bosna i Hercegovina*) jest republiką federacyjną, składającą się z Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Muzułmańsko-chorwacka Federacja Bośni i Hercegowiny (boś., chorw., serb. *Federacija Bosne i Hercegovine*, serb. *Федерација Босне и Херцеговине*) leży w centralnej części kraju, wzdłuż południowo-zachodniej granicy z Chorwacją. Zamieszкана jest przede wszystkim przez muzułmańskich Boszniaków (73%) oraz katolickich Chorwatów (23%). Republika Serbska (boś., chorw., serb. *Republika Srpska*, serb. *Република Српска*) leży w północnej i wschodniej części kraju. Jej mieszkańcy to głównie prawosławni Serbowie (90%). Zarówno na terenie Federacji Bośni i Hercegowiny, jak i w Republice Serbskiej, na północnym wschodzie kraju, leży Dystrykt Brzcko (boś., chorw., serb. *Brčko distrikt*, serb. *Брчко дистрикт*),

<sup>84</sup> W lutym 1994 r. nieznani sprawcy wystrzelili pocisk moździerzowy, który zabił 68 osób na targowisku w Sarajewie – do jego wystrzelenia nie przyznała się żadna ze stron konfliktu.

<sup>85</sup> W sierpniu 1995 r. pociski serbskie zabiły na targowisku w Sarajewie 35 osób, co spowodowało nalot lotnictwa i ogień artylerii NATO na pozycje serbskie.

pozostający pod kontrolą międzynarodową. Zamieszkują go głównie Serbowie (49%) i Boszniacy (42%).

Funkcje zbiorowej głowy państwa w Bośni i Hercegowinie pełni 3-osobowa Prezydencja, złożona z przedstawicieli trzech głównych grup etnicznych: muzułmańskiej, chorwackiej i serbskiej, wybierana w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję. Na czele Prezydencji stoi przewodniczący, zmieniający się rotacyjnie co 8 miesięcy. Prezydencja jest odpowiedzialna m.in. za prowadzenie polityki zagranicznej państwa, przyjmowanie i wysyłanie dyplomatów, spośród których nie więcej jak 2/3 może pochodzić z terytorium Federacji, reprezentowanie Bośni i Hercegowiny na arenie międzynarodowej, w tym prowadzenie rokowań i negocjacji, ratyfikowanie umów międzynarodowych za zgodą parlamentu, wykonywanie decyzji parlamentu oraz przedkładanie parlamentowi projektu rocznego budżetu (na mocy propozycji Rady Ministrów).

Natomiast obie części administracyjne Bośni i Hercegowiny mogą prowadzić własną politykę wewnętrzną i gospodarczą, mają również własne (osobne) resorty sprawiedliwości, obrony, oświaty i kultury. Istniejący stan prawny skutkuje m.in. dwuznacznością w zakresie kompetencji państwa i jego części składowych w sprawach obronnych<sup>86</sup>.

Władza ustawodawcza należy do 2-izbowego parlamentu – Skupštiny (Zgromadzenia Parlamentarnego) złożonego z Izby Reprezentantów (boś. *Predstavicki Dom*) składającej się z 42 posłów, z których 28 pochodzi z Federacji Bośni i Hercegowiny, a 14 z Republiki Serbskiej oraz Izby Narodów (boś. *Dom Naroda*), w której zasiada 15 posłów – 10 mandatów jest przeznaczonych dla Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś 5 dla Republiki Serbskiej (rys. 2). Do głównych zadań Zgromadzenia Parlamentarnego należy m.in.: wydawanie aktów legislacyjnych wprowadzających w życie decyzji prezydencji lub własnych, decydowanie o działalności instytucji wewnętrznych państwa lub wypełnianiu zobowiązań międzynarodowych, realizowanie zobowiązań powstałych na mocy porozumień zawartych pomiędzy poszczególnymi podmiotami państwa. Zgromadzenie Parlamentarne decyduje także o ratyfikacji umów międzynarodowych i przyjmuje budżet. Ma najwyższe uprawnienia, by zadeklarować stan wojny lub stan wyjątkowy<sup>87</sup>.

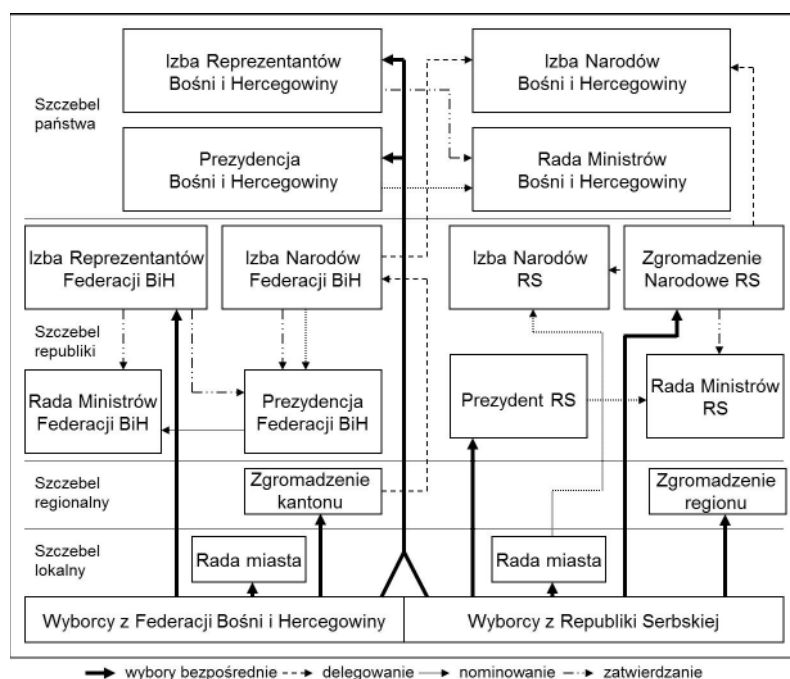
Rząd centralny, pod kierownictwem premiera (w latach 1997–2000 dwóch premierów), mianowany jest przez Prezydencję. Rada Ministrów obejmuje urząd po zaaprobowaniu jej przez Izbę Reprezentantów. Przewodniczący Prezydencji osobiście nominuje ministrów:

<sup>86</sup> *The path to Partnership for Peace: Report of the Defence Reform Commission*, Defence Reform Commission, Sarajewo 2003, s. 2.

<sup>87</sup> *Defence White Paper of Bosnia and Herzegovina*, MoD, Sarajewo 2005, s. 23.

spraw zagranicznych i handlu zagranicznego oraz premiera (przewodniczącego Rady Ministrów), który nie może być tej samej narodowości, co większość ministrów w Radzie (nie więcej jak 2/3 ministrów może pochodzić z terenów Federacji Bośni i Hercegowiny, co najmniej 1/3 winna pochodzić z terenów Republiki Serbskiej). Premier obejmuje swój urząd po udzieleniu mu poparcia przez Izbę Reprezentantów. Rada Ministrów ma obowiązek rezygnacji w przypadku udzielenia jej wotum nieufności przez Zgromadzenie Parlamentarne.

Rys. 2. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Bośni i Hercegowiny



Źródło: opracowanie własne.

Każda część administracyjna Bośni i Hercegowiny ma własną konstytucję i parlament. Parlament Federacji Bośni i Hercegowiny tworzą: Izba Reprezentantów (98 miejsc) i Izba Narodów (80 miejsc, w tym 30 dla Boszniaków, 30 dla Chorwatów i 20 dla przedstawicieli innych narodowości). W Republice Serbskiej parlament tworzą: Zgromadzenie Narodowe (83 miejsca, z których po minimum 4 ma przypadać wszystkim narodom konstytutywnym) i Izba Narodów (28, w tym po 8 dla narodów konstytutywnych i 4 dla pozostałych). Izba Reprezentantów

Federacji Bośni i Hercegowiny wybiera dziesięciu (pięciu Bośniaków i pięciu Chorwatów), a Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej pięciu, swoich przedstawicieli do ww. Izby Narodów Bośni i Hercegowiny. W poszczególnych częściach składowych federacji funkcjonują także odrębne rządy. Aparat państwowy jest oparty na parytecie narodowościowym, a każde ważniejsze stanowisko sprawowane jest poprzez system rotacyjny bądź zastępców<sup>88</sup>.

### 3.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

Treść konstytucji Bośni i Hercegowiny została uzgodniona jako aneks IV do układu pokojowego z Dayton z 21 listopada 1995 r. Podpisano ją 14 grudnia 1995 r. w Paryżu wraz z ww. układem (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*) kończącym wojnę w Bośni i Hercegowinie (1992–1995). Gwarantujące jej wprowadzenie podpisy pod dokumentem złożyli prezydenci trzech walczących stron: Alija Izetbegović, Franjo Tuđman i Slobodan Milošević, prezydenci USA – Bill Clinton i Francji – Jacques Chirac, kanclerz Niemiec – Helmut Kohl, premier Wielkiej Brytanii – John Major, a także przedstawiciele Unii Europejskiej – Felipe González i Rosji – Wiktor Czernomyrdin).

Konstytucja Bośni i Hercegowiny nie zawiera regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych. Ustala natomiast m.in. tryb uchwalania ustaw dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa. Projekt ustawy może zostać wprowadzony pod obrady parlamentu przez każdego parlamentarzystę, zasiadającego w jednej z dwóch izb parlamentu, bądź przez grupę parlamentarzystów, jak również przez Prezydencję Bośni i Hercegowiny, która może także wnioskować o wprowadzenie stanu wojny lub stanu wyjątkowego<sup>89</sup>, lub Radę Ministrów w zakresie przysługujących jej kompetencji. Projekt ustawy jest przedkładany przewodniczącemu izby, który kieruje go do Kolegium, podejmującego w ciągu siedmiu dni decyzję, do których komisji parlamentarnych ów projekt przesłać. Pierwszą zwykle jest Komisja Konstytucyjno-Prawna, która opiniuje projekt pod względem jego zgodności z Konstytucją oraz obowiązującym systemem prawnym. Kolejne komisje do opiniowania projektu ustawy są dobierane w zależności od problematyki, mającej podlegać regulacji.

<sup>88</sup> W Bośni i Hercegowinie, podobnie jak w Kosowie, funkcjonują struktury międzynarodowe, które nie podlegają analizie w ramach niniejszej monografii.

<sup>89</sup> *Law on Defence of Bosnia and Herzegovina*, „Bosnia and Herzegovina Official Gazette”, No. 43, 29.12.2003, art. 12.

Kolegium może także zdecydować, że kompetentną komisją jest połączona komisja obu Izb, wówczas projekt ustawy jest kierowany do Połączonego Kolegium. Po potwierdzeniu przez Połączone Kolegium, że właściwą jest Połączona Komisja, projekt ustawy jest kierowany do Komisji Konstytucyjno-Prawnych obu Izb, a po sporządzeniu przez nie opinii procedura jest kontynuowana przez Połączone Komisje na podstawie procedur obowiązujących w obu izbach parlamentu. Opinie obu Komisji Konstytucyjno-Prawnych oraz połączonych komisji dostarczane są przewodniczącym obu izb parlamentu, którzy przedkładają je Kolegium, celem umieszczenia ich w porządku obrad sesji, która jest planowana za 7 do 15 dni.

Debata w obu izbach nad projektem ustawy odbywa się w dwóch czytaniach. Podczas pierwszego czytania analizowana jest potrzeba wdrożenia zmian prawnych proponowanych w projekcie ustawy, podstawy prawne i zasady, na których projekt jest oparty, oraz uwzględniane opinie dostarczone przez Komisje Konstytucyjno-Prawne i inne komisje.

Po pierwszym czytaniu komisje parlamentarne ponownie analizują projekt ustawy. Na tym etapie istnieje możliwość wnoszenia poprawek do projektu ustawy. Podczas drugiego czytania odbywa się dyskusja nad projektem ustawy oraz głosowanie nad proponowanymi poprawkami, jak również głosowanie nad ostateczną wersją projektu ustawy.

Ustawa jest traktowana jako uchwalona, jeżeli obie izby parlamentu uchwalą identyczne wersje projektu ustawy. Jeśli występują różnice pomiędzy uchwalonymi projektami ustawy powoływana jest połączona komisja obu izb, która próbuje znaleźć konsensus i drogę dojścia do identycznego tekstu. Jeżeli jedna z izb parlamentu nie zaakceptuje sprawozdania połączonej komisji, projekt ustawy zostaje odrzucony.

Zgodnie z Konstytucją Bośni i Hercegowiny, poprawkami do konstytucji i zmianami konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej, jak również decyzjami parlamentów obu części składowych Bośni i Hercegowiny od początku 2006 r. prawo do obrony zostało przeniesione na szczebel państwa i reguluje ono kompetencje jego instytucji w sektorze obrony. Siłami zbrojnymi dowodzi Szef Połączonych Sztabów, a demokratyczną kontrolę nad nimi sprawują: parlament – poprzez Komisję Wspólną ds. Obrony i Polityki Bezpieczeństwa, Prezydencja oraz w imieniu rządu – Minister Obrony.

W Bośni i Hercegowinie panuje kryzys konstytucyjny, zapisy w Konstytucjach Bośni i Hercegowiny oraz konstytucjach jej części składowych (Federacji i Republiki), a także Statucie Dystryktu Brčko (leżącego na wspólnym terenie obu tych części) nie są identyczne, a nawet zbliżone do siebie. Wynika to z panującej w państwie sytuacji politycznej, w której główne frakcje polityczne reprezentujące trzy



konstytutywne narody kraju (Chorwatów, Boszniaków i Serbów) nie potrafią dojść do porozumienia w podstawowych kwestiach kształtu państwa<sup>90</sup>. Sytuacja ta jest skutkiem niefunkcjonalności systemu politycznego narzuconego przez porozumienie pokojowe z Dayton<sup>91</sup>.

Zgodnie z Konstytucją Republiki Serbskiej<sup>92</sup> parlament Bośni i Hercegowiny uchwala ustawy dotyczące organizacji, finansowania, stopni wojskowych, szkolenia, mobilizacji, zaopatrzenia i użycia sił zbrojnych. Parlament ma kompetencję ogłoszenia stanu wojny (w przypadku agresji zbrojnej przeciwko Bośni i Hercegowinie, bezpośredniego zagrożenia wojennego oraz poważnego zagrożenia wojną), jak również ogłoszenia stanu wyjątkowego. Parlament zatwierdza nominację na Szefa i Zastępcę Szefa Połączonych Sztabów, dowódców i zastępców dowódców Dowództwa Operacyjnego i Dowództwa Wsparcia oraz wszystkich oficerów w stopniu generała.

Zgodnie z art. 54 Regulaminu Izby Reprezentantów i art. 48 Regulaminu Izby Narodów, parlamentarna Komisja Wspólna ds. Obrony i Polityki Bezpieczeństwa jest odpowiedzialna za kontrolę i nadzór nad instytucjami obrony i bezpieczeństwa Bośni i Hercegowiny, obejmującą:

- Ministerstwo Obrony,
- Ministerstwo Bezpieczeństwa,

<sup>90</sup> Por. J. Muś, *Kryzys w Bośni i Hercegowinie a interes państw sąsiedzkich*, psz.pl.

<sup>91</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji w Bośni i Hercegowinie (B7-0342/2010): „[...] D. mając na uwadze, że porozumienie z Dayton było niezbędne, aby powstrzymać rozlew krwi, lecz nie pozwoliło BiH stać się państwem zdolnym do samodzielnego funkcjonowania; mając na uwadze, że rozdrobnienie procesu tworzenia polityki pomiędzy państwem a jego jednostkami terytorialnymi, powstałe w wyniku tego porozumienia, nakładające się kompetencje oraz brak zharmonizowanych zasad stanowienia prawa na różnych szczeblach sprawowania rządów nadal stanowią główną przeszkodę w skutecznym działaniu rządu, co uniemożliwia także BiH szybkie osiągnięcie postępów w reformach mających na celu przystąpienie do UE,

E. mając na uwadze, że reforma konstytucyjna ma ogromne znaczenie dla przekształcenia BiH w skutecznie działające i w pełni sprawne państwo; mając na uwadze, że złożona struktura wymiaru sprawiedliwości, brak jednego budżetu i Sądu Najwyższego Bośni i Hercegowiny, którego obecność mogłaby przyczynić się do harmonizacji czterech wewnątrzpaństwowych jurysdykcji, ingerencje polityczne w system sądownictwa, a także nieustanne podważanie przez rząd Republiki Serbskiej autorytetu i kompetencji państwowych organów sądowniczych utrudniają funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości i działania w zakresie reform; mając na uwadze, że struktury podmiotów – utworzone na mocy międzynarodowych decyzji – należy zmienić tak, by stały się bardziej skuteczne i bardziej spójne z instytucjonalnymi ramami państwa [...]”.

<sup>92</sup> *Constitution of Republic Srpska*, „Official Gazette of Republika Srpska” 1992, nr 6.

- Straż Graniczną,
- Narodową Agencję Wywiadowczą,
- Narodowe Biuro Interpolu,
- Centrum Rozminowywania.

Siły zbrojne są zorganizowane, szkolone, wyposażone i mobilizowane zgodnie z ustawą o obronie<sup>93</sup> oraz ustawą o służbie wojskowej<sup>94</sup>. Uczestniczą one w działaniach zbiorowego bezpieczeństwa, działaniach wparcia pokoju oraz operacjach obronnych, w tym walce z terroryzmem, uczestniczą także w rozminowaniu kraju oraz wspierają administrację publiczną w reagowaniu na sytuacje kryzysowe<sup>95</sup>.

Działania powyższe prowadzone są na wniosek ministra obrony zatwierdzany przez Prezydencję oraz akceptowany przez parlament. Siły zbrojne, zgodnie z decyzją Prezydencji, od 2006 r. mogą liczyć 10 tys. żołnierzy zawodowych, 1 tys. pracowników cywilnych, w tym pracowników Ministerstwa Obrony, oraz 5 tys. członków aktywnej rezerwy. Siły zbrojne nie mogą zostać użyte w celach politycznych.

Prezydencja Bośni i Hercegowiny, sprawując kompetencje nadzorcze i kontrolne, decyduje o użyciu i rozmieszczeniu sił zbrojnych także w działaniach wojennych oraz podczas stanu wyjątkowego w kraju, jak również o użyciu sił zbrojnych w misjach pokojowych poza granicami państwa. Prezydencja m.in. akceptuje dokumenty doktrynalne oraz rekomenduje parlamentowi ogłoszenie stanu wojny lub stanu wyjątkowego.

Bazując na decyzjach Prezydencji, minister obrony wydaje regulaminy wewnętrzne, dyrektywy, zarządzenia i rozkazy dotyczące organizacji, szkolenia, wyposażenia, rozmieszczenia i użycia sił zbrojnych. Uczestniczy on także w planowaniu strategicznym użycia sił zbrojnych w działaniach wsparcia pokoju i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych oraz sprawuje nadzór nad wywiadem wojskowym i kontrolę nad wszystkimi szczeblami sił zbrojnych.

28 listopada 2003 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej uchwaliło zmiany (CVI–CXII) do Konstytucji Republiki Serbskiej, które stanowią integralną część konstytucji i weszły w życie z dniem ich ogłoszenia. Do konstytucji wprowadzono m.in. zapisy:

- upoważniające instytucje Bośni i Hercegowiny do ogłaszania stanu wojny, bezpośredniego zagrożenia wojennego i stanu wyjątkowego, pozostawiając instytucjom Republiki Serbskiej prawo ogłaszania na jej terytorium stanu wyjątkowego (art. 68 pkt 3),

<sup>93</sup> *Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine*, „Službeni Glasnik BiH” 2005, nr 88.

<sup>94</sup> *Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine*, „Službeni Glasnik BiH” 2005, nr 88.

<sup>95</sup> Do uruchomienia jednostek wojskowych w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy niezbędny jest wniosek właściwych władz cywilnych.

- zezwalające na wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze Republiki Serbskiej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa, w sytuacji klęsk żywiołowych (powódź, trzęsienie ziemi i pożar), katastrof naturalnych, epidemii, naruszenia praw człowieka i wolności obywatelskich oraz zakłócenia funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa (art. 70 ust. 3),
- upoważniające Prezydenta Republiki Serbskiej, w czasie stanu wojny, bezpośredniego zagrożenia wojennego i stanu wyjątkowego ogłoszonego przez instytucje Bośni i Hercegowiny oraz w przypadku, gdy Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej nie może się zebrać, na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy – po zapoznaniu się z opinią przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego – do wydawania dekretów z mocą ustawy, w tym w sprawach wchodzących w zakres kompetencji Zgromadzenia Narodowego oraz do powoływania i odwoływania osób na stanowiska, na które nominacje są w gestii Zgromadzenia Narodowego (art. 81 ust. 3),
- potwierdzające prawo Republiki Serbskiej do tworzenia własnej armii, składającej się z żołnierzy zawodowych i sił rezerwowych, która jednak jest częścią sił zbrojnych Bośni i Hercegowiny i winna być zorganizowana zgodnie z przepisami obowiązującymi w Bośni i Hercegowinie oraz w Republice Serbskiej (art. 105),
- potwierdzające, że zgodnie z konstytucją i ustawami Bośni i Hercegowiny jej Prezydencja sprawuje dowództwo nad armią Republiki Serbskiej, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny (art. 106).

Zgodnie z art. 9 Konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny, rząd federacji jest uprawniony do ogłaszania dekretów z mocą ustawy w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, gdy władza ustawodawcza jest niezdolna, by to uczynić. Dekrety winny być wydawane w takim samym trybie jak ustawy i nie mogą dotyczyć praw i wolności gwarantowanych przez konstytucję. Każdy powyższy dekret traci moc nie później niż na koniec trzydziestego dnia po jego ogłoszeniu, pod warunkiem, że traci moc natychmiast po dezaprobach wyrażonej przez parlament lub po dziesiątym dniu od jego ogłoszenia, jeżeli trwa sesja parlamentu.

Dekret ogłoszony podczas działań zbrojnych prowadzonych zgodnie z Konstytucją Federacji Bośni i Hercegowiny pozostaje w mocy do piątego dnia następnej sesji parlamentu, kiedy to wygasa, chyba że zostanie zaakceptowany. W żadnym przypadku ww. dekret nie może obowiązywać dłużej niż przez sześć miesięcy, zaś po zakończeniu tego terminu, dekret nie może być ponownie przyjęty bez zgody parlamentu.

### 3.2.1. Stan wyjątkowy

Problematyka stanu wyjątkowego jest unormowana w artykułach: 56, 68, 70 i 81 Konstytucji Republiki Serbskiej<sup>96</sup>, przy czym konstytucja rozróżnia stan wyjątkowy ogłoszony przez władze centralne w Sarajewie oraz ogłoszony przez władze w Banja Luce.

Podczas stanu wyjątkowego może zostać ograniczona część praw człowieka i wolności obywatelskich, z wyjątkiem przewidzianych w artykułach: 10–11, 13–15, 17–20, 24–25 Konstytucji Republiki Serbskiej, które stanowią, że:

- obywatele republiki są równi w ich wolnościach, prawach i obowiązkach, bez względu na ich rasę, płeć, język, pochodzenie etniczne, religię, pochodzenie społeczne, wiek, wykształcenie, stan majątkowy, poglądy polityczne, status społeczny i inne cechy osobiste,
- życie ludzkie jest nienaruszalne, a kara śmierci może być zastosowana jedynie w przypadku zbrodni, których popełnienie jest zagrożone karą zasadniczą,
- ludzka godność, integralność duchowa i cielesna, prywatność oraz życie osobiste i rodzinne są nienaruszalne,
- nikt nie może zostać poddany torturom, okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu bądź karaniu, wymuszanie przyznania się do przestępstwa jest zabronione i karalne, zabronione jest przeprowadzanie medycznych i innych naukowych eksperymentów na ludziach bez ich zgody lub bez ich pozwolenia,
- bezprawne pozbawienie wolności jest karalne, pozbawienie wolności może mieć miejsce tylko zgodnie z prawem i tylko na mocy decyzji sądowej, zatrzymanemu musi w chwili zatrzymania zostać okazana pisemna decyzja w powyższej sprawie, zaś zatrzymywany ma prawo wniesienia odwołania od tej decyzji,
- każdy ma prawo do rekompensaty za zniszczone mienie, przymusową pracę lub bezprawne działania wobec niego urzędników lub agencji państwowych, bądź władz publicznych, osoba niesłusznie skazana lub bezprawnie pozbawiona wolności bądź majątku ma prawo do rehabilitacji, wynagrodzenia i odszkodowania oraz publicznych przeprosin,
- osobom oskarżonym o przestępstwo gwarantowany jest uczciwy proces, osoby te muszą zostać poinformowane o przyczynach oskarżenia w przewidzianym przez prawo terminie, a żadne procedury sądowe nie mogą zostać przeprowadzone bez obecności osoby oskarżonej, chyba że taką sytuację dopuszcza ustawa,

<sup>96</sup> Tekst ujednolicony, wg „Official Gazette of Republika Srpska” 1992, nr 21, ze zmianami w OG RS nr: 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 1/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03.

- gwarantowane jest prawo do obrony, w tym do wolnego wyboru adwokata i swobodnej z nim komunikacji, zaś adwokat nie może zostać zatrzymany za działania podjęte w trakcie obrony,
- nikt nie może zostać ukarany za czyn, którego popełnienie nie było zakazane w momencie popełnienia, i kara nie może być wyższa od przewidzianej przez prawo, nikt nie może zostać uznany za winnego przed uprawomocnieniem się wyroku sądowego,
- mir domowy jest nietykalny i bez nakazu sądowego nie może zostać naruszony, przeszukanie mieszkania i posesji może zostać dokonane jedynie w obecności dwóch świadków, bez nakazu sądowego można naruszyć mir domowy w przypadku ratowania osób i mienia,
- gwarantowana jest wolność myśli i poglądów, sumienia i przekonań, jak również publicznego wyrażania swoich opinii.

Akty prawne uchwalone przez Zgromadzenie Narodowe podczas stanu wyjątkowego, jak również akty prawne wydane wówczas przez prezydenta Republiki nie mogą zawiesić postanowień konstytucji odnoszących się do wyżej wymienionych praw człowieka i wolności obywatelskich. Nie mogą one także zmieniać organizacji i kompetencji władz wykonawczych, administracyjnych i sądowniczych, jak również wewnętrznej organizacji terytorialnej Republiki Serbskiej.

Republika Serbska zapewnia porządek konstytucyjny na swoim terytorium, zarówno w przypadku stanu wyjątkowego ogłoszonego przez instytucje Bośni i Hercegowiny, jak również w przypadku stanu wyjątkowego, ogłoszonego przez instytucje Republiki.

Zgromadzenie Narodowe, zgodnie z konstytucją Republiki Serbskiej, ogłasza stan wyjątkowy na obszarze Republiki w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa, w przypadku klęski żywiołowej (powodzi, trzęsienia ziemi i pożarów), katastrof naturalnych, epidemii, naruszenia praw człowieka i wolności obywatelskich oraz zakłócenia normalnego funkcjonowania konstytucyjnych organów Republiki.

Podczas stanu wyjątkowego ogłoszonego przez instytucje Bośni i Hercegowiny oraz w przypadku gdy Zgromadzenie Narodowe nie może się zebrać, na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy prezydent Republiki po zapoznaniu się z opinią przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego wydaje dekrety z mocą ustawy. Dekrety mogą być wydawane także w zakresie kompetencji Zgromadzenia Narodowego, w tym dotyczących wyznaczania i odwoływania ze stanowisk, będących w gestii obsadzania przez Zgromadzenie Narodowe.

Konstytucja Federacji Bośni i Hercegowiny nie zawiera zapisów dotyczących stanu wyjątkowego, znajduje się w niej natomiast odniesienie do sytuacji wyjątkowej, w której, gdy zachodzi taka potrzeba, a parlament nie obraduje, rząd jest uprawniony do wydawania dekre-

tów z mocą ustawy. Nie mogą one jednak naruszać praw i wolności gwarantowanych w konstytucji (art. 9 konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny).

Dekrety wchodzą w życie w ten sam sposób co ustawy i obowiązują nie dłużej niż przez 30 dni od ogłoszenia. Warunkiem obowiązywania dekretu jest nieuchylenie go przez parlament do dziesiątego dnia po ogłoszeniu. W przypadku ogłoszenia przez rząd dekretu z mocą ustawy w czasie, gdy Federacja – zgodnie z konstytucją – używa sił zbrojnych, pozostaje w mocy do piątego dnia następnej sesji parlamentu, nie dłużej jednak niż przez sześć miesięcy. Przedłużenie okresu obowiązywania dekretu może nastąpić wyłącznie za zgodą parlamentu.

Statut Dystryktu Brčko, formalnie leżącego w obu częściach składowych Bośni i Hercegowiny (tj. Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej) nie zawiera zapisów dotyczących stanu wyjątkowego ani nie odnosi się do żadnej z konstytucji ww. części administracyjnych kraju. Stanowi natomiast m.in., że Dystrykt posiada własną Policję, która zapewnia bezpieczeństwo i ochronę na jego terenie z poszanowaniem praw i podstawowych wolności gwarantowanych przez Konstytucję Bośni i Hercegowiny, Statut Dystryktu Brčko oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka (art. 62 Statutu Dystryktu Brčko).

### 3.2.2. Stan wojny i bezpośredniego zagrożenia wojną

W 1991 r. w Bośni i Hercegowinie przeprowadzono referendum w sprawie niepodległości, za którą opowiedziała się większość głosujących. Rząd zdecydował o wystąpieniu z Jugosławii, co spowodowało sprzeciw bośniackich Serbów. Mimo uznania w 1992 r. Republiki Bośni i Hercegowiny za niepodległe państwo przez wspólnotę międzynarodową, deklarację niepodległości ostro potępiła Serbia, co doprowadziło do wybuchu wojny. Siły stron konfliktu nie były równe, gdyż armia Bośni i Hercegowiny składała się wyłącznie ze słabo uzbrojonych policjantów i cywilnych ochotników, zaś Serbowie dysponowali dobrze wyszkolonymi i wyposażonymi siłami zbrojnymi. W wojnie zginęło ponad 200 tys. ludzi, a większość mieszkańców opuściła kraj, przy czym ok. 130 tys. muzułmanów trafiło do obozów założonych przez Serbów. Wojnę zakończyło podpisanie w grudniu 1995 r. porozumienia w Dayton.

W Konstytucji Bośni i Hercegowiny brak zapisów o stanie wojny. Natomiast w preambule Konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny widnieje zapis wykluczający wszczęcie wojny:

Sądząc, że demokratyczne instytucje, oparte na szacunku dla praw człowieka i wolności najlepiej służą harmonii między nimi oraz dla społeczeństwa, odrzucając przemoc wojny, pragnąc przyczynić się do

promowania pokoju, wspierając wolność indywidualną i rozwój wolnego rynku, kierując się zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Uniwersalną Deklaracją Praw Człowieka i zapisami porozumienia z Dayton (General Framework Agreement on Peace in Bosnia and Herzegovina), Boszniacy, Chorwaci i Serbowie, jako narody składowe społeczeństwa, wraz z innymi obywatelami Federacji Bośni i Hercegowiny, która jest konstytucyjną częścią suwerennego państwa Bośnia i Hercegowina, zdecydowali się zapewnić pełną równość współobywateli, demokratyczne relacje i najwyższe standardy praw człowieka i wolności, uchwalając niniejszą Konstytucję Federacji Bośni i Hercegowiny.

Problematykę stanu wojny normują artykuły: 56, 68, 72, 81, 85, 94 i 137 Konstytucji Republiki Serbskiej. Dotyczą one szerokiego spektrum zagadnień. Podczas stanu wojny lub w okresie zagrożenia jej wybuchem m.in. może zostać ograniczona część praw dotyczących dysponowania majątkiem i przynależnych bezpośrednio osobom fizycznym.

Na władzach państwa spoczywa obrona w czasie wojny, obowiązek zapewnienia integralności terytorialnej kraju oraz zagwarantowanie jurysdykcji na jego obszarze. Powyższe obowiązki na obszarze Republiki Serbskiej realizują jej władze oraz jej obywatele. Nie dotyczy to mobilizacji sił zbrojnych oraz innych środków wprowadzonych zgodnie z kompetencjami władz centralnych Bośni i Hercegowiny. W czasie pokoju na wniosek minimum 30 deputowanych, po uzyskaniu dwóch trzecich głosów całkowitej ich liczby, Zgromadzenie Narodowe może skrócić swój mandat. W czasie wojny i okresie groźby jej wybuchu, mandat parlamentu ulega przedłużeniu do czasu zakończenia takiego stanu. Zgromadzenie Narodowe nie może wówczas skrócić swojej kadencji.

Podczas stanu wojny oraz w przypadku, gdy parlament nie może obradować, na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy, po wysłuchaniu opinii przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, prezydent Republiki Serbskiej może wydawać dekrety z mocą ustawy<sup>97</sup>. Prezydent realizuje wówczas kompetencje parlamentu, w tym także dotyczące wyznaczania na stanowiska i odwoływania ze stanowisk, na które wyznacza i z których odwołuje Zgromadzenie Narodowe. Powyższe dekrety nie mogą zawiesić zapisów Konstytucji odnoszących się do części praw człowieka i wolności gwarantowanych w artykułach: 10–11, 13–15, 17–20 oraz 24–25 konstytucji. Prezydent nie może także

<sup>97</sup> Prezydent może wówczas zaangażować część sił zbrojnych przed ogłoszeniem stanu wojny, na mocy art. 42 ustawy o obronie Bośni i Hercegowiny.

w czasie wojny zmieniać organizacji i kompetencji pozostałych władz wykonawczych oraz władz sądowniczych, jak również wewnętrznej organizacji terytorialnej państwa. W przypadku bezpośredniego zagrożenia wojennego lub po wybuchu wojny, mandat prezydenta nie wygasa do czasu, aż warunki pozwolą na przeprowadzenie wyborów prezydenckich.

W czasie stanu wojny lub groźby wybuchu wojny Zgromadzenie Narodowe może przegłosować wotum nieufności dla rządu większością głosów, pod warunkiem udziału w głosowaniu większości deputowanych. Także Konstytucja Republiki Serbskiej może zostać zmieniona w wyniku przyjęcia poprawek konstytucyjnych. W przypadku stanu wojny lub groźby wybuchu wojny, Zgromadzenie Narodowe może zaproponować zmiany w konstytucji i przeprowadzić je na tej samej sesji (bez obowiązku debaty publicznej).

Do stanu zagrożenia wybuchem wojny odnoszą się m.in. zapisy Konstytucji Republiki Serbskiej dotyczące: ogłaszania go przez Zgromadzenie Narodowe (art. 70) i przedłużenia kadencji Zgromadzenia do czasu jego zakończenia (art. 72), a także określania środków, które mogą być wówczas wprowadzone (art. 68). Wszystkie zapisy dotyczące stanu wojny dotyczą również bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny.

### 3.3. Działania w zakresie bezpieczeństwa narodowego

Bośnia i Hercegowina aplikowała i 15 października 2009 r. po raz pierwszy w historii została wybrana przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Powyższą funkcję Bośnia i Hercegowina, która zastąpiła Chorwację, pełni wraz z Brazylią, Gabonem, Libanem i Nigerią, a ich dwuletnia kadencja rozpoczęła się od 1 stycznia 2010 r.<sup>98</sup> Ponadto Turcja, wraz z Austrią, Japonią, Meksykiem i Ugandą kontynuuje wypełnianie obowiązków niestałych członków Rady, którzy zostali wybrani w 2008 r. i zasiadają w niej w latach 2009–2011.

Członków niestałych Rady Bezpieczeństwa ONZ, która pracuje w trybie ciągłym, wybiera Zgromadzenie Ogólne ONZ. Głos niestałych członków Rady liczy się szczególnie w sprawach proceduralnych, w których decyzje zapadają zwykłą większością 9 głosów. O ich głos zabiegają stali członkowie Rady także przy podejmowaniu najważniej-

<sup>98</sup> Pięciu niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ jest wybieranych co roku na dwuletnią kadencję według klucza: trzy kraje z Afryki i Azji, jeden z Europy Wschodniej oraz jeden z Ameryki Łacińskiej i Karaibów.



szych decyzji, w tym o zastosowaniu środków przymusu. Wówczas Rada również decyduje większością 9 głosów, jednak na sankcje muszą się zgodzić wszyscy stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, gdyż mają oni prawo weta. Do zadań Rady należy między innymi: rozstrzyganie sporów i innych sytuacji zagrażających pokojowi, podejmowanie akcji w razie zagrożenia pokoju oraz decyzji o zastosowaniu sankcji, opracowanie planów regulowania zbrojeń, wybór sędziów Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Stanowisko w Radzie Bezpieczeństwa ONZ Bośnia i Hercegowina uzyskała częściowo dzięki Polsce, która w 2008 r. wycofała swoją kandydaturę, gdyż misja ta pokryłaby się z polskim przewodnictwem w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. W imieniu polskiego rządu, minister spraw zagranicznych – Radosław Sikorski zrezygnował z ubiegania się o powyższy przywilej, zachęcając jednocześnie państwa, które zdecydowały się wesprzeć kandydaturę Polski do poparcia Bośni i Hercegowiny. Kraj ten uzyskał także znaczne poparcie państw islamskich, co zdecydowało o jego wyborze.

Bośnia i Hercegowina jest jednym z najmłodszych uczestników Partnerstwa dla Pokoju (PfP – Partnership for Peace), do którego przystąpiła w grudniu 2006 r. W ramach Partnerstwa skupia się na współpracy w zakresie demokratyzacji państwa oraz instytucjonalnych reform sektora obrony narodowej. Od kwietnia 2008 r. kraj zintensyfikował dialog z NATO i wysokiej ocenie postępów w wysiłkach reformatorskich, w kwietniu 2010 r. został zaproszony do udziału w Planie działań na rzecz członkostwa w NATO (*MAP – Membership Action Plan*). Zastrzeżono jednak, że pierwszy narodowy program w ramach MAP zostanie opracowany przez NATO i będzie zawierał kluczowe postanowienia dotyczące własności infrastruktury obronnej. Współpraca z NATO jest realizowana zgodnie z indywidualnym programem partnerstwa (IPP – Individual Partnership Programme) oraz indywidualnym planem działań na rzecz partnerstwa (IPAP – Individual Partnership Action Plan).

W latach 1995–2004, sojusznicy z NATO odgrywali w Bośni i Hercegowinie kluczową rolę we wprowadzaniu w życie porozumienia pokojowego z Dayton, którą to odpowiedzialność od grudnia 2004 r. przejęła Unia Europejska. NATO zachowało jedynie bazę wojskową w Sarajewie, w celu udzielania pomocy bośniackim władzom w reformowaniu systemu obronnego, walce z terroryzmem, zbieraniu informacji wywiadowczej oraz aresztowaniu osób podejrzewanych o zbrodnie wojenne.

W latach 2005–2008 bośniacki pluton likwidacji materiałów wybuchowych, a w 2008 r. pluton piechoty uczestniczyły w misji w Iraku. Od 2009 r. niewielka grupa bośniackich oficerów wzięła udział w dzia-

laniach NATO w Afganistanie. Bośnia i Hercegowina założyła misję dyplomatyczną w Kwaterze Głównej NATO oraz biuro łącznikowe w Naczelnym Dowództwie Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe).

Bośnia i Hercegowina otworzyła nad swoim terytorium przestrzeń powietrzną dla lotnictwa NATO, a także oddała do dyspozycji sił sprzymierzonych oprócz bazy w Sarajewie trzy lotniska w: Mostarze, Banja Luce i Tuzli.

NATO pomaga Bośni i Hercegowinie wdrożyć cywilne zarządzanie kryzysowe. Kraj rozwija także narodowe cywilne planowanie na wypadek katastrof. Stworzone zostały ramy prawne do działania w sytuacjach kryzysowych, utworzono cywilny system informowania o zagrożeniach oraz system koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych.

### 3.4. Konkluzje

W Bośni i Hercegowinie obowiązują trzy konstytucje: Konstytucja Bośni i Hercegowiny, Konstytucja Federacji Bośni i Hercegowiny i Konstytucja Republiki Serbskiej oraz Statut Dystryktu Brčko. Jedynie Konstytucja Republiki Serbskiej przewiduje wprowadzenie na terenie tej części administracyjnej Bośni i Hercegowiny stanu nadzwyczajnego.

Zgromadzenie Narodowe może na terenie Republiki Serbskiej wprowadzić trzy stany nadzwyczajne: stan wojny, stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny oraz stan wyjątkowy. Jeżeli Zgromadzenie nie może się zebrać, w sytuacji tego wymagającej, prezydent Republiki może:

- na wniosek rządu wprowadzić stan wyjątkowy, na części lub całym terytorium Republiki,
- wprowadzić stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny.
- ogłosić stan wojny.

Każdy z powyższych stanów nadzwyczajnych wprowadzany jest ustawą uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe lub dekretem z mocą ustawy wydanym przez prezydenta Republiki Serbskiej. Akt normatywny o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego promulgowany jest przez prezydenta. Dekret z mocą ustawy o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest przedkładany do akceptacji Zgromadzeniu Narodowemu, gdy tylko ten będzie w stanie się zebrać.

Stany nadzwyczajne mogą być ogłoszone w Republice Serbskiej, w uzasadnionych sytuacjach zmierzających do zapewnienia integralności, porządku konstytucyjnego i jedności terytorialnej Republiki, w tym w celu:

- stan wyjątkowy – ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz bezpieczeństwa, a także przywrócenia normalnego funkcjonowania organów konstytucyjnych, w przypadku ich zagrożenia,
- stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny – przygotowania się do bliskiej wojny, której groźba wybuchu jest poważna,
- stan wojny – obrony przed agresorem, który dokonał zbrojnej napaści na teren Republiki.

Zakładanym efektem jest każdorazowo likwidacja zagrożenia oraz usunięcie jego ewentualnych skutków, a także przywrócenie sytuacji istniejącej przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego.

Podczas stanu nadzwyczajnego mogą zostać wprowadzone niezbędne środki nadzwyczajne, w tym ograniczenia podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich, oprócz gwarantowanych przez art. 10–11, 13–15, 17–20 oraz 24–25 Konstytucji Republiki Serbskiej. Nie może wówczas zostać zmieniona organizacja i kompetencje władz wykonawczych, administracyjnych i sądowniczych oraz ich personelu, a także organizacja terytorialna Republiki.

W czasie stanu wojny i stanu bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny, jeżeli parlament nie może się zebrać, prezydent może ponadto, na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy, po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, swoimi dekretemi z mocą ustawy regulować kwestie leżące w kompetencjach Zgromadzenia Narodowego, a także wyznaczać i odwoływać urzędników, którzy są normalnie wyznaczani i odwoływani przez Zgromadzenie Narodowe. Nie może wówczas jednak zostać skrócona kadencja Zgromadzenia Narodowego, która z mocy prawa zostaje przedłużona do czasu zakończenia wojny lub odwołania stanu bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny. Podobnie wydłużeniu podlega kadencja prezydenta i wiceprezydentów Republiki Serbskiej. Konstytucja natomiast może w razie konieczności zostać zmieniona podczas jednej sesji, bez potrzeby debaty publicznej.

Czas obowiązywania stanów nadzwyczajnych, w tym możliwość i procedura ich przedłużania, ani tryb ich zniesienia, wskazujący uprawnione podmioty, warunki zniesienia i procedurę postępowania, w Konstytucji Republiki Serbskiej nie zostały określone.

Sytuacja w Bośni i Hercegowinie w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności obywatelskich od momentu jej usamodzielnienia się budziła obawy społeczności międzynarodowej, dlatego wniosek jej parlamentu z 1992 r. o status specjalnego gościa w Radzie Europy został uwzględniony w 1994 r., a wniosek o członkostwo z 1995 r. dopiero w 2002 r.

Od początku członkostwa w Radzie Europy, Bośnia i Hercegowina została objęta procedurą monitorującą, ze względu na wady w prawie wyborczym, brak ratyfikacji konwencji oraz brak współpracy między jednostkami etnicznymi. Bardzo poważną przeszkodą w osiąganiu standardów w zakresie ochrony praw i wolności oraz unormowaniu zakresu i procedury ich zawieszania w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych stało się odrzucenie w 2006 r. zmian konstytucyjnych.

Formalnie za propagowanie i ochronę praw człowieka w Bośni i Hercegowinie (w myśl porozumienia z Dayton) odpowiadał Wysoki Przedstawiciel wspólnot międzynarodowych, który jednocześnie był najwyższym urzędem, dokonującym interpretacji ewentualnych kwestii spornych lub niejasności dotyczących porozumienia pokojowego. Jednak w 2006 r. okazało się, że jego możliwości narzucenia zmian w konstytucji w powyższym zakresie były ograniczone, podobnie jak możliwość zmuszenia obywateli Bośni i Hercegowiny do przejścia pełnej odpowiedzialności za własny kraj.

Obecnie nadzór nad sytuacją w kraju sprawuje powołany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ Urząd Wysokiego Przedstawiciela (OHR – Office of the High Representative), przy czym Wysoki Przedstawiciel jest jednocześnie Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (EUSR – European Union Special Representative). Budowa jednolitego państwa napotyka jednak nadal opór ludności serbskiej, która nie chce likwidacji Republiki Serbskiej, a w Federacji Bośni i Hercegowiny koncepcja centralizacji państwa zyskuje poparcie głównie ludności muzułmańskiej.

Konstytucja Bośni i Hercegowiny zawiera większość zasad z konwencji międzynarodowych dotyczących praw i wolności, a także gwarantuje, że mają one pierwszeństwo przed prawem krajowym. Podstawowy problem polega na tym, że kara śmierci jest zakazana przez konstytucje Bośni i Hercegowiny oraz Federacji Bośni i Hercegowiny, natomiast Republika Serbska jeszcze nie wykreśliła kary śmierci ze swojej ustawy zasadniczej.

Tortury oraz inne okrutne, niehumanitarne lub poniżające traktowanie są zakazane i karane przez prawo, lecz w raportach Biura ds. Ochrony Praw Człowieka i Pracy (ang. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor) pojawiają się informacje o stosowaniu przez policję fizycznego znęcania się nad osobami zatrzymanymi i aresztowanymi (naruszenie art. 3 ECHR).

## Rozdział 4

---

# Stany nadzwyczajne w Bułgarii

### 4.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Bułgaria (bułg. *България*) niepodległość odzyskała w 1878 r., po 480 latach okupacji tureckiej. W wyniku wojen bałkańskich (1912–1913) Bułgaria utraciła znaczną część terytorium, na skutek czego przystąpiła do I wojny światowej po stronie państw centralnych. Po kolejnej klęsce kraj poniósł ponownie straty terytorialne, w tym utracił dostęp do Morza Egejskiego. Podczas II wojny światowej Bułgaria opowiedziała się po stronie państw Osi, co spowodowało, że w 1944 r. zajęła ją Armia Czerwona. W 1946 r. obalono monarchię i utworzono Bułgarską Republikę Ludową. Obecna Republika Bułgarii (bułg. trl. *Republika Bălgarija*, trb. *Republika Byłgarija*) jako demokratyczna republika parlamentarna została utworzona w 1991 r.<sup>99</sup>

Parlamentem Bułgarii jest jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe (bułg. *Народно събрание*) liczące 240 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję. Parlament obraduje permanentnie (z dwoma krótkimi przerwami świątecznymi i dłuższą przerwą wakacyjną). W ramach stanowienia prawa, parlament uchwalą ustawy, decyzje, deklaracje i wystąpienia. Jedynie dwa pierwsze typy aktów mają charakter normatywny, zaś wyłącznie ustawy mają charakter powszechnie obowiązujący. Parlament sprawuje kontrolę polityczną nad rządem, która dotyczy jedynie nadzoru nad linią polityczną rządu oraz efektywnością jego decyzji. Do urzeczywistnienia funkcji kontrolnej parlamentu służą zapytania o udzielenie informacji na temat konkretnych spraw bieżącej polityki rządowej i interpelacje parlamentarzystów dotyczące kluczowych zagadnień kierunku politycznego rządu. Prawo inicjatywy ustawodawczej ma wyłącznie rząd

---

<sup>99</sup> Konstytucję II Republiki Bułgarii Wielkie Zgromadzenie Narodowe uchwaliło 12 lipca 1991 r., J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002, s. 15.

oraz grupa minimum 11 deputowanych. Do kompetencji parlamentu należy ratyfikowanie zawartych przez rząd umów międzynarodowych oraz sprawowanie kontroli politycznej nad działalnością rządu i poszczególnych ministrów.

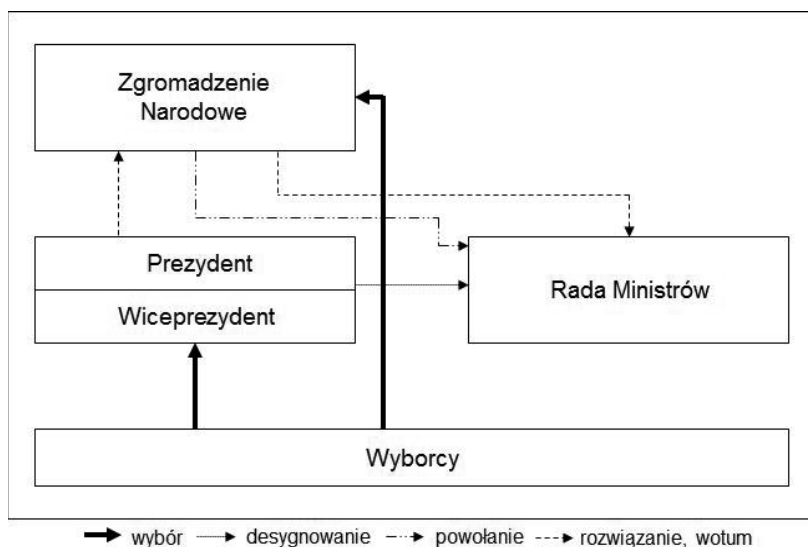
Głową państwa jest prezydent, który uosabia jedność narodu oraz reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych. Zapis o uosabianiu przez prezydenta jedności narodu odnosi się do równości wobec prawa zarówno ludności narodowości bułgarskiej, jak i tureckiej oraz każdej innej. Jako jedyny kraj spośród państw bałkańskich Bułgaria posiada wiceprezydenta (rys. 3), któremu prezydent może powierzyć część swoich kompetencji, w tym np. pewne czynności z zakresu uprawnień prawodawczych. Dotyczą one zwykle mianowania i odwoływania niektórych urzędników państwowych, w tym: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Najwyższego Sądu Kasacyjnego (na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa), Przewodniczącego Najwyższego Sądu Administracyjnego (także na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa), Komendanta Głównego Policji oraz nadawania bułgarskiego obywatelstwa, udzielania azylu, czy stosowania prawa łaski.

Prezydent i wiceprezydent wybierani są w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję (z możliwością jednokrotnej reelekcji), przy czym muszą należeć do tej samej partii politycznej lub koalicji wyborczej, bądź być wspólnie desygnowanymi przez obywatelski komitet wyborczy (po zebraniu pod listą wyborczą poparcia co najmniej 15 tysięcy osób posiadających czynne prawo wyborcze do parlamentu). Kandydatem w obu powyższych przypadkach może zostać osoba, będąca od urodzenia obywatelem Bułgarii, która ukończyła w dniu wyborów 40 lat i ma pełnię praw wyborczych do parlamentu. Ponadto kandydaci powinni przez ostatnie minimum pięć lat nieprzerwanie zamieszkiwać na terytorium Bułgarii.

Prezydent reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych, w tym akredytuje i wyznacza przedstawicieli państwowych, przyjmuje delegacje obcych państw oraz sam udaje się z zagranicznymi wizytami dyplomatycznymi. Sprawuje nadzór nad sprawami związanymi z obronnością i nienaruszalnością terytorium państwa, w tym jest głównodowodzącym sił zbrojnych oraz ogłasza pełną lub częściową mobilizację. Ponadto prezydent jest gwarantem sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego oraz daje rękojmię zachowania równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Prezydent ma możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu, z wyjątkiem 3-miesięcznego okresu poprzedzającego wygaśnięcie jego kadencji, parlament natomiast nie ma uprawnień do samorozwiązania. Prezydent (wiceprezydent) nie może w trakcie urzędowania sprawować innych funkcji publicznych ani w trakcie sprawowania urzędu

prowadzić działalności gospodarczej. W zamian nie podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, a umocnieniem reguły jego nieodpowiedzialności politycznej<sup>100</sup> jest instytucja kontrasygnaty większości rozporządzeń prezydenckich przez premiera lub właściwego ministra.

Rys. 3. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Bułgarii



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002.

Rząd jest naczelnym organem władzy państwowej będącym pod bezpośrednią kontrolą parlamentu, który działa zgodnie z konstytucją i obowiązującymi ustawami, prowadząc i wytyczając kierunki polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej. W Bułgarii obowiązuje zasada, że żaden z członków rządu nie może sprawować równocześnie mandatu deputowanego do parlamentu<sup>101</sup>. Wraz z powołaniem deputowanego na stanowisko ministra, z mocy prawa przestaje on być członkiem parlamentu. W skład rządu wchodzi: premier, jego zastępcy oraz ministrowie, przy czym zastępcy premiera, równoległe do pełnienia ww. funkcji, kierują w randze ministra własnym resortem. Rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej, w tym wyłączność wniesienia budżetu państwowego pod obrady parlamentu, a także prawo ratyfikowania umów międzynarodowych.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 40.

Po złożeniu przed nowo wybranym parlamentem dymisji przez stary rząd, prezydent, po konsultacjach z ugrupowaniami parlamentarnymi, wyznacza spośród najliczniejszego z nich kandydata na premiera nowego rządu, który winien w terminie 7 dni przedstawić prezydentowi skład nowej Rady Ministrów. W przeciwnym razie, prezydent wyznacza następnego kandydata spośród drugiej co do wielkości partii w parlamencie itd. Parlament decyduje formalnie nie o wyborze rządu, a jedynie premiera, gdyż skład rządu stanowi załącznik do wniosku prezydenta wskazującego kandydata na premiera. Zgoda parlamentu na osobę Prezesa Rady Ministrów jest więc jednocześnie akceptacją całego składu rządu. Kandydat na premiera nie wygłasza w parlamencie swojego *exposé* ani w żaden inny sposób nie uczestniczy w parlamentarnej procedurze powołania rządu, poza wskazaniem prezydentowi kandydatów na ministrów.

Do powołania rządu w składzie zaproponowanym przez prezydenta w załączniku do wniosku o powołanie premiera, niezbędne jest poparcie większości uczestniczących w posiedzeniu parlamentu deputowanych. Premier i ministrowie obejmują swoje stanowiska po uzyskaniu pomyślnych wyników głosowania oraz po złożeniu przysięgi przed parlamentem. Konsekwencją powyższej sytuacji jest możliwość udzielenia przez parlament wotum nieufności wyłącznie dla całego rządu oraz konieczność dymisji całego gabinetu w przypadku odwołania bądź śmierci premiera.

Władza sądownicza jest w Bułgarii sprawowana przez Najwyższy Sąd Kasacyjny, Najwyższy Sąd Administracyjny oraz sądy apelacyjne, okręgowe, rejonowe i wojskowe. Kandydatów na Przewodniczącego Najwyższego Sądu Apelacyjnego oraz Przewodniczącego Najwyższego Sądu Administracyjnego przedstawia parlamentowi do wyboru Najwyższa Rada Sądownictwa, która składa się z 25 członków. W jej obradach uczestniczą: Przewodniczący Najwyższego Sądu Kasacyjnego, Przewodniczący Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prokurator Generalny. Pozostałych członków Najwyższej Rady Sądownictwa wybiera Zgromadzenie Narodowe (11) oraz korporacje prawnicze (11).

## 4.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

Konstytucja Bułgarii nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym. Podstawowe regulacje konstytucyjne w powyższym zakresie zostały zawarte w art. 84 i 100, w których określono kompetencje parlamentu i prezydenta.

Zgromadzenie Narodowe (art. 84) uchwała deklarację o wojnie i zawarciu pokoju, zatwierdza rozmieszczenie i użycie bułgarskich sił



zbrojnych poza granicami państwa oraz rozmieszczenie obcych wojsk na obszarze kraju, bądź ich przegrupowanie przez teren Bułgarii. Na wniosek Prezydenta albo Rady Ministrów, parlament wprowadza stan wojenny albo stan wyjątkowy na całym, bądź części terytorium państwa.

Prezydent (art. 100) jest uprawniony do proklamowania stanu wojny w przypadku zbrojnej napaści skierowanej przeciw Bułgarii, bądź gdy pilne działania są wymagane na mocy zobowiązań międzynarodowych. W okresie pokoju, prezydent ma kompetencję wnioskowania do parlamentu o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, a także proklamowanie stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego w sytuacji nieodbywania się sesji Zgromadzenia Narodowego lub gdy nie może się ono zebrać. Zgromadzenie Narodowe winno się wówczas zebrać niezwłocznie, gdy to tylko będzie możliwe, by zaaprobować decyzję prezydenta<sup>102</sup>.

Do problematyki stanów nadzwyczajnych odnoszą się pośrednio także inne artykuły bułgarskiej konstytucji:

- art. 57 – umożliwiający wprowadzanie ograniczeń praw człowieka i wolności obywatelskich oraz wskazujący jednocześnie, które prawa nie mogą zostać ograniczone,
- art. 64 – nakazujący przedłużenie kadencji Zgromadzenia Narodowego w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz zezwalający na przeprowadzenie wyborów dopiero dwa miesiące po jego zakończeniu,
- art. 158 – pozwalający zmieniać konstytucję, także w zakresie art. 57.

Po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego realizacja indywidualnych praw obywatelskich może czasowo zostać ograniczona przez prawo, z wyjątkiem art. 28, 29, 31 paragrafy 1, 2 i 3, art. 32 paragraf 1 i art. 37. Tym samym nie mogą zostać naruszone:

- prawo do życia,
- zakaz: tortur, okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania oraz przymusowej asymilacji,
- zakaz dokonywania medycznych, naukowych albo innych eksperymentów bez dobrowolnej pisemnej zgody zainteresowanego,
- zakaz aresztowania bez wyroku sądowego,
- zakaz wymuszania przyznania się do winy i skazywania jedynie na podstawie przyznania się,

<sup>102</sup> *History and powers, prezydent.bg*: „The President is vested with two more powers in the sphere of defence and the Armed Forces. One power is to order general or partial mobilization. Apart from this, the President can declare a state of war, a state of martial law or another state of emergency. In such exceptional cases, the National Assembly is convened forthwith by the head of State to pronounce on the presidential decisions”.

- prawo do uznawania za niewinnego do czasu udowodnienia winy,
- prawo do nienaruszalności prywatności, w tym życia rodzinnego, honoru, godności i reputacji,
- wolność sumienia, myśli i wyboru religii, bądź poglądów ateistycznych, przy czym wolności te nie mogą być praktykowane ze szkodą dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego, rozkazu, zdrowia społecznego i moralności bądź praw i wolności innych osób.

Zgromadzenie Narodowe jest w Bułgarii wybierane na okres czterech lat. W przypadku wojny, agresji zbrojnej lub innej sytuacji będącej przyczyną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, nie wygasa mandat parlamentu, lecz ulega wydłużeniu do czasu wygaśnięcia okoliczności będących przyczyną jego wydłużenia. Nowe wybory do Zgromadzenia Narodowego muszą się wówczas odbyć w ciągu dwóch miesięcy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego.

Prezydent jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Republiki Bułgarii. Wyznacza on i odwołuje dowódców sił zbrojnych oraz na wniosek Rady Ministrów nadaje najwyższe stopnie wojskowe. Prezydent przewodniczy Konsultacyjnej Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, zaś na wniosek Rady Ministrów oraz zgodnie z prawem prezydent jest uprawniony do ogłaszania ogólnej albo częściowej mobilizacji.

#### 4.2.1. Stan wyjątkowy

W ostatnich kilku latach stan wyjątkowy w Bułgarii był ogłaszany często, m.in. w kwietniu 2006 r. bułgarski rząd wprowadził stan wyjątkowy na niektórych obszarach wzdłuż rzeki Dunaj, ostrzegając przed możliwością wezbrania wód w ciągu kilku następnych dni. Władze lokalne były w gotowości, by ewakuować ludność 22 miast w siedmiu obwodach wzdłuż północnej granicy kraju. Zagrożenie wynikało ze spływu wód z górskich rzek na Węgrzech, w Serbii i Czarnogórze. Kilka dni później zalanych zostało ponad 1000 gospodarstw domowych, wiele szkół i szpitali. Zniszczonych zostało ok. 700 km dróg i ponad 55 tys. ha pól uprawnych. Stan wyjątkowy odwołano w maju 2006 r.

W lipcu 2007 r. fala upałów ponad 40°C zalała prawie całą Bułgarię. Burmistrz Starej Zagory, leżącej na południu kraju, ogłosił stan wyjątkowy z powodu wielkiego pożaru, z którym oddziały straży pożarnej walczyły przez kilka dni. Dymy pokryły wówczas całe miasto, a służby ochrony środowiska, po wykryciu wysokich poziomów siarkowodoru i tlenku węgla w powietrzu, poleciły mieszkańcom ograniczenie wychodzenia z domów i mieszkań<sup>103</sup>. Cztery miesiące później to samo

<sup>103</sup> 2007 *European heat wave*, enotes.com (3.08.2007).

miasto ogłosiło stan wyjątkowy na skutek powodzi, która nawiedziła okolicę. Natomiast w lipcu z podobnego powodu stan wyjątkowy ogłaszano w Plovdiv, a w sierpniu w Cara Koloyan na północnym wschodzie kraju.

W styczniu 2008 r. wprowadzono stan wyjątkowy, gdy w kraju szalały zamiecie i trzymetrowa warstwa śniegu pokryła ziemię, zrywając linie energetyczne i blokując transport międzynarodowy. Na terenach wzdłuż Dunaju na północy Bułgarii wprowadzone zostały specjalne środki, by pomóc mieszkańcom ponad 50 wsi, które zostały odcięte od świata. W całym kraju ponad 300 miejscowości pozbawionych zostało elektryczności, a na drogach utknęło w zaspach setki pojazdów. Nieprzejezdna była m.in. międzynarodowa autostrada między Sofią a stolicą Rumunii Bukaresztem oraz zamknięte zostało przejście graniczne z Rumunią w Giurgiu na rzece Dunaj. Zamiecie śnieżne wymusiły zamknięcie międzynarodowego portu lotniczego w Warnie oraz opóźnienie lub odwołanie wielu pociągów<sup>104</sup>.

Z powodu pożaru we wrześniu 2008 r. stan wyjątkowy ogłoszono w mieście Samokov. Przyczyną pożaru ok. 400 ha lasu, który gasiło ponad 120 strażaków było wypalanie przez rolników ściernisk na polach<sup>105</sup>.

W styczniu 2010 r. stan wyjątkowy ogłoszono w obwodzie Warny, gdzie cztery miasta po nawiedzeniu przez zameć śnieżną pozbawione zostały energii elektrycznej. Stan wyjątkowy ogłoszono również na północny wschód od miasta Vetrino, na terenie dotkniętym śnieżycami, gdzie prawie wszystkie drogi zostały zamknięte<sup>106</sup>.

W marcu 2010 r. stan wyjątkowy ogłoszono w mieście Bregovo na północnym zachodzie kraju ze względu na wielodniowe opady deszczu i przybór wód rzeki Timok<sup>107</sup>, a w listopadzie 2010 r. w mieście Kraljevo, gdzie odnotowano trzęsienie ziemi, w którym ok. 80 osób zostało rannych<sup>108</sup>.

Problematyki stanu wyjątkowego dotyczy art. 122 ustawy z 12 maja 2009 r. *o obronie i siłach zbrojnych Republiki Bułgarii*<sup>109</sup>. Stanowi on, że stan wyjątkowy może zostać ogłoszony na całym lub części terytorium kraju w przypadku groźby wciągnięcia Republiki Bułgarii w kryzys po-

<sup>104</sup> *Snowstorm Triggers State of Emergency in Bulgaria*, [monstersandcritics.com](http://monstersandcritics.com) (3.01.2008).

<sup>105</sup> E. Grancharova, *Samokov Fire Spreading, State of Emergency Declared*, „The Sofia Echo”, 09.08.2008.

<sup>106</sup> *Bulgaria's Varna Region Declares Widespread State of Emergency*, [novinite.com](http://novinite.com) (23.01.2010).

<sup>107</sup> *Bulgaria's Bregovo Remains under State of Emergency*, [novinite.com](http://novinite.com) (5.03.2010).

<sup>108</sup> *Quakes Rattle Nerves, Houses in Balkan Countries*, [novinite.com](http://novinite.com) (3.11.2010).

<sup>109</sup> *Defence and Armed Forces Act of the Republic of Bulgaria*, SG No. 35, 12.05.2009.

lityczno-militarny albo konflikt zbrojny. Może on zostać zadeklarowany decyzją Zgromadzenia Narodowego albo dekretem prezydenta, po czym będzie ogłoszony we wszystkich środkach masowego przekazu. Data i godzina deklaracji stanu wyjątkowego są uważane za czas jego rozpoczęcia, tak jak dla jego zakończenia – data i godzina odwołania.

Po deklaracji stanu wyjątkowego siły zbrojne mogą (art. 123):

- podejmować działania i środki ochrony infrastruktury zagrożonej aktami terrorystycznymi,
- ograniczać albo wstrzymywać loty lotnictwa cywilnego i wprowadzać specjalny reżim nawigacji na morzu terytorialnym i wewnętrznych krajowych szlakach wodnych,
- ograniczać albo wstrzymywać przekraczanie granicy państwowej,
- ograniczać ruch na głównych drogach publicznych,
- ograniczać ruch kolei i wprowadzać dodatkową kontrolę pasażerów i bagażu,
- ograniczać swobodę przemieszczania się i wprowadzać kontrolę obywateli i pojazdów,
- wzmocnić kontrolę infrastruktury krytycznej kraju,
- ograniczać albo zakazać dostępu do instytucji państwowych,
- gdy zachodzi taka potrzeba, chronić narodowy interes, życie i zdrowie obywateli, stosując środki, które nie stoją w sprzeczności z prawem międzynarodowym gwarantującym ochronę praw człowieka.

#### 4.2.2. Stan wojny i stan wojenny

Ostatni stan wojenny na ziemi bułgarskiej obowiązywał od kwietnia do października 1925 r., gdy wprowadził go rząd po zamachu bombowym na cara Borysa III; zaś stan wojny w latach 1941–1945. Aktualnie stan wojny i stan wojenny mogą zostać wprowadzone decyzją Zgromadzenia Narodowego albo dekretem prezydenta, zgodnie z procedurą przewidzianą w konstytucji. Decyzja o wprowadzeniu każdego z powyższych stanów zostaje ogłoszona w mediach.

Zgodnie z bułgarską konstytucją Zgromadzenie Narodowe postanawia o deklaracji wojny i zawarciu pokoju, rozmieszczeniu i użyciu bułgarskich sił zbrojnych poza granicami kraju oraz rozmieszczeniu obcych wojsk na lub ich przegrupowaniu przez terytorium Bułgarii. Na wniosek prezydenta lub Rady Ministrów, parlament wprowadza stan wojenny na całym lub części terytorium kraju (art. 84 konstytucji)<sup>110</sup>.

<sup>110</sup> Por. P. Bonchev, *Final Report on the Research Project Titled „Civil-Military Relations in the Process of Security and Defence Policy Formulation: A Case Study of Bulgaria's Participation in PFP”*, Sofia 1998, s. 7.

Prezydent przewodniczy Konsultacyjnej Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, jest Głównodowodzącym Sił Zbrojnych, ma uprawnienie do ogłaszania powszechnej lub częściowej mobilizacji na wniosek Rady Ministrów. Może także, gdy Zgromadzenie Narodowe nie obraduje i nie może zostać zwołane, ogłosić stan wojny w przypadku zbrojonej agresji przeciw Bułgarii lub wtedy, kiedy wymagane są pilne działania na mocy zobowiązań międzynarodowych, a także ogłosić stan wojenny. W ostatnim przypadku Zgromadzenie Narodowe winno zostać zwołane, by poprzeć decyzję prezydenta (art. 100 konstytucji)<sup>111</sup>.

Problematykę stanu wojny oraz stanu wojennego regulują art. 108–121 Ustawy z 12 maja 2009 r. o obronie i siłach zbrojnych Republiki Bułgarii. Stan wojny jest deklarowany w przypadku zbrojonej napaści na kraj albo w przypadku potrzeby wypełnienia zobowiązań międzynarodowych. Za początek wojny uznawana jest data i godzina wypowiedzenia wojny lub czas faktycznej napaści. Po deklaracji następuje wdrożenie działań, wynikających z planów strategicznych i operacyjnych (art. 109). Wdrożenie działań następuje z uwzględnieniem stopnia zagrożenia (art. 112). W przypadku nagłej agresji zbrojnej na terytorium kraju siły zbrojne podejmują wszelkie niezbędne środki, by przeciwstawić się atakowi bez czekania na ogłoszenie stanu wojny (art. 110).

Po deklaracji stanu wojny albo stanu wojennego, odpowiedzialność za obronę kraju i ochronę porządku wewnętrznego przejmują Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych i powołane przez niego organy dowodzenia obroną (art. 113). Wraz z wprowadzeniem stanu wojny albo stanu wojennego bądź z faktyczną agresją na kraj, prezydent tworzy Naczelne Dowództwo, które wspiera Naczelnego Dowódcę w dowodzeniu obroną i siłami zbrojnymi. W prace Naczelnego Dowództwa zostaje włączony premier oraz ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, transportu, gospodarki i energii, rozwoju regionalnego i prac publicznych, sytuacji kryzysowych, finansów, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a także inne osoby wskazane przez Naczelnego Dowódcę (art. 114). Z chwilą ogłoszenia stanu wojny albo stanu wojennego do sił zbrojnych wcielani są niezbędni specjaliści, rezerwiści i kadeci (art. 116).

W przypadku konfliktu militarnego lub wojny prezydent może (art. 20):

- ogłosić stan wojny ze względu na zbrojną agresję przeciw Bułgarii albo potrzebę wypełnienia zobowiązań międzynarodowych bądź wprowadzić stan wojenny lub stan wyjątkowy, gdy nie trwa sesja

---

<sup>111</sup> *Ibidem*.

Zgromadzenia Narodowego – w powyższych przypadkach parlament winien się zebrać natychmiast, by usankcjonować decyzję prezydenta,

- koordynować wysiłki polityki zagranicznej w organizacjach międzynarodowych i strukturach bezpieczeństwa zmierzające do zakończenia konfliktu militarnego albo wojny,
- nakazać Naczelnemu Dowódcy wydać akty przygotowania kraju i sił zbrojnych do wojny albo przeprowadzania operacji wojskowych,
- na wniosek Rady Ministrów wdrażać w życie plany wojenne,
- wprowadzić restrykcyjną politykę informacyjną dotyczącą obrony kraju,
- wdrażać w życie propozycje Zgromadzenia Narodowego odnośnie do zawarcia pokoju.

Wiceprezydent Bułgarii nie ma żadnych konstytucyjnych uprawnień odnośnie do wprowadzania stanu wojennego lub wojny. Zakres zadań na wypadek zaistnienia powyższych sytuacji nadzwyczajnych może zostać nadany wiceprezydentowi przez prezydenta dekretem wydanym na mocy art. 104 Konstytucji Republiki Bułgarii.

Po ogłoszeniu stanu wojny lub stanu wojennego siły zbrojne mogą<sup>112</sup>:

- przeprowadzić powszechną mobilizację,
- podejmować działania i środki ochrony infrastruktury zagrożonej aktami terrorystycznymi,
- ograniczać albo wstrzymywać loty lotnictwa cywilnego i wprowadzać specjalny reżim nawigacji na morzu terytorialnym i wewnętrznych krajowych szlakach wodnych,
- ograniczać albo wstrzymywać przekraczanie granicy państwowej,
- ograniczać ruch na głównych drogach publicznych,
- ograniczać ruch kolei i wprowadzać dodatkową kontrolę pasażerów i bagażu,
- ograniczać swobodę przemieszczania się i wprowadzać kontrolę obywateli i pojazdów,
- wzmocnić kontrolę infrastruktury krytycznej kraju,
- ograniczać albo zakazać dostępu do instytucji państwowych,
- gdy zachodzi taka potrzeba, chronić narodowy interes, życie i zdrowie obywateli, stosując środki, które nie stoją w sprzeczności z prawem międzynarodowym gwarantującym ochronę praw człowieka.

Powszechna mobilizacja ogłaszana jest w przypadku obcej agresji zbrojnej na teren Bułgarii, ogłoszenia stanu wojny lub wprowadzenia stanu wojennego na całym obszarze kraju. Po ogłoszenia stanu wojennego na części terytorium kraju przeprowadzana jest częściowa

<sup>112</sup> *Defence and Armed Forces Act...*, *op. cit.*, art. 123.

mobilizacja (art. 129). Zgodę na użycie rezerw państwowych i rezerw czasu wojny w okresie obowiązywania stanu wojny lub stanu wojennego wydaje rząd (art. 124).

### 4.3. Konkluzje

W konstytucji Bułgarii nie funkcjonuje pojęcie stanu nadzwyczajnego. Przewidziano wprowadzenie stanów: wojny, wojennego i wyjątkowego, lecz bez wyczerpującego unormowania ich w bułgarskim systemie prawnym<sup>113</sup>.

Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych jest Zgromadzenie Narodowe:

- stan wojny – z własnej inicjatywy,
- stan wojenny i stan wyjątkowy – na wniosek prezydenta lub Rady Ministrów.

Do proklamowania powyższych stanów w sytuacjach szczególnych uprawniony jest także prezydent:

- stan wojny – w przypadku zbrojonej agresji przeciw Bułgarii lub kiedy wymagane są pilne działania na mocy zobowiązań międzynarodowych,
- stan wojenny i stan wyjątkowy – gdy Zgromadzenie Narodowe nie obraduje i nie może zostać zwołane.

Parlament został wyposażony w prawo nadzorowania decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny przez prezydenta – po proklamowaniu stanu wyjątkowego Zgromadzenie Narodowe winno się niezwłocznie zebrać, by zaaprobować decyzję prezydenta. Konstytucja nie określa wymogów odnośnie do publikacji, wejścia w życie i formy prawnej stanu nadzwyczajnego, bądź formy i skutków prawnych decyzji parlamentu, kwestionującej wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przez prezydenta.

Konstytucja Republiki Bułgarii nie precyzuje ani celu wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, ani przesłanek ich zastosowania. Nie wskazuje, po co poszczególne stany nadzwyczajne są wprowadzane i jaki efekt dzięki nim ma zostać osiągnięty ani warunków, które umożliwiają ich zastosowanie, by odnośna decyzja była uzasadniona i zgodna z prawem.

Zarówno stan wojenny, jak i stan wyjątkowy mogą być wprowadzone na całym lub części terytorium kraju. Konstytucja nie zawiera w tym względzie zapisów dotyczących stanu wojny. Brak także wskazań w zakresie czasu obowiązywania stanów nadzwyczajnych, w tym długości okresu ich obowiązywania i możliwości przedłużenia. Nie

<sup>113</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 78.

określono również organów władnych ogłosić zakończenie stanów nadzwyczajnych oraz przesłanek dopuszczających ich zniesienie.

Konstytucja zezwala po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego na czasowe ograniczenie praw i wolności jednostki, z wyjątkiem: prawa do życia, zakazu tortur, okrutnego i poniżającego traktowania, prawa do rzetelnego i bezstronnego osądzenia w postępowaniu karnym, prawa do prywatności w życiu osobistym i rodzinnym oraz ochrony godności i dobrego imienia.

W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, do czasu jego wygaśnięcia, przedłużeniu ulega kadencja Zgromadzenia Narodowego. Ponowne wybory powinny odbyć się w terminie dwóch miesięcy od zakończenia stanu nadzwyczajnego.

W bułgarskim systemie prawnym nie ma ustaw o stanach nadzwyczajnych. Część regulacji dotyczących powyższego obszaru, które nie znalazły się w konstytucji, zawartych jest w Ustawie o obronie i siłach zbrojnych Republiki Bułgarii.

W Bułgarii żyją dwie liczne mniejszości narodowe – Turków i Romów oraz niewielka grupa Macedończyków. Od lat organizacje międzynarodowe zwracają uwagę na nierespektowanie praw mniejszości, zwłaszcza ludności romskiej i macedońskiej. Zgodnie z konstytucją mniejszości w Bułgarii są chronione bezpośrednio przez prawo międzynarodowe, gdyż art. 5 ust. 4 konstytucji zakłada pierwszeństwo prawa międzynarodowego nad prawem krajowym. Stąd ratyfikowana przez Bułgarię konwencja ECHR stanowi niejako wytyczne dla rozwoju bułgarskiej legislacji, regulującej prawa osób należących do mniejszości językowych, religijnych lub etnicznych, czyli standard minimum dla bułgarskiego prawa krajowego. Jednak bułgarska konstytucja, kierując się doktryną państwa jednego narodu, nie daje żadnych praw mniejszościom narodowym, jak np. prawa do reprezentacji w parlamencie. Przedstawiciele mniejszości mogą uczestniczyć w życiu politycznym jedynie poprzez członkostwo w partiach bułgarskich, gdyż konstytucja zakazuje tworzenia partii politycznych na podstawie etnicznej, rasowej lub religijnej oraz stowarzyszeń lub związków religijnych, które mają cele polityczne lub zajmują się działalnością polityczną.

Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji są zagwarantowane konstytucyjnie (art. 6), zakazana jest także przymusowa asymilacja mniejszości (art. 29). Opór mediów wywołała jednak w 2011 r. nowelizacja kodeksu karnego zakazująca podżegania do nienawiści, przemocy i dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, religię, orientację czy status społeczny, mimo że wpisywała się w przestrzeganie praw mniejszości oraz walkę z profilowaniem etnicznym.



## Rozdział 5

---

# Stany nadzwyczajne w Chorwacji

### 5.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

W 1918 r. chorwacki Sabor ogłosił odłączenie kraju od Austro-Węgier – Chorwacja odzyskała niepodległość po 900 latach dominacji węgierskiej. W tym samym 1918 r. Chorwacja stała się częścią zdominowanego przez Serbów Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców, z czasem przemianowanego na Jugosławię.

Ponowne odzyskanie niepodległości i utworzenie demokratycznej Republiki Chorwacji (chorw. *Republika Hrvatska*) ogłoszono w 1991 r., co doprowadziło do długotrwałej wojny domowej, gdyż Serbowie chcieli oderwać zamieszkane przez siebie tereny i włączyć je do Serbii. W 1992 r. Chorwacja stała się pełnoprawnym członkiem ONZ, zaś pełną kontrolę nad całym swoim terytorium uzyskała w 1997 r.

Zgodnie z konstytucją<sup>114</sup>, Chorwacja jest jednolitym i niepodzielnym, demokratycznym państwem socjalnym, w którym władza pochodzi od narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli. Zasada suwerenności narodu realizowana jest w referendum (ogólnokrajowych lub lokalnych) oraz lokalnych zgromadzeniach obywateli, które dotyczą spraw istotnych dla społeczności lokalnej. Władza państwowa w Chorwacji – oprócz podziału według funkcji na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, oparta jest na współdziałaniu i równowadze organów państwowych oraz pozostaje ograniczona konstytucyjną gwarancją prawa do samorządności regionalnej i lokalnej. Władzę ustawodawczą w Chorwacji sprawuje jednoizbowe Zgromadzenie Chorwackie (chorw. *Hrvatski Sabor*), władzę wykonawczą – rząd i prezydent, a sądowniczą – sądy oraz Trybunał Konstytucyjny.

W parlamencie (rys. 4), wybieranym w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję, zgodnie z konstytucją zasiada od 100 do 160 deputowanych (obecnie 153), zaś dokładną liczbę deputowanych okre-

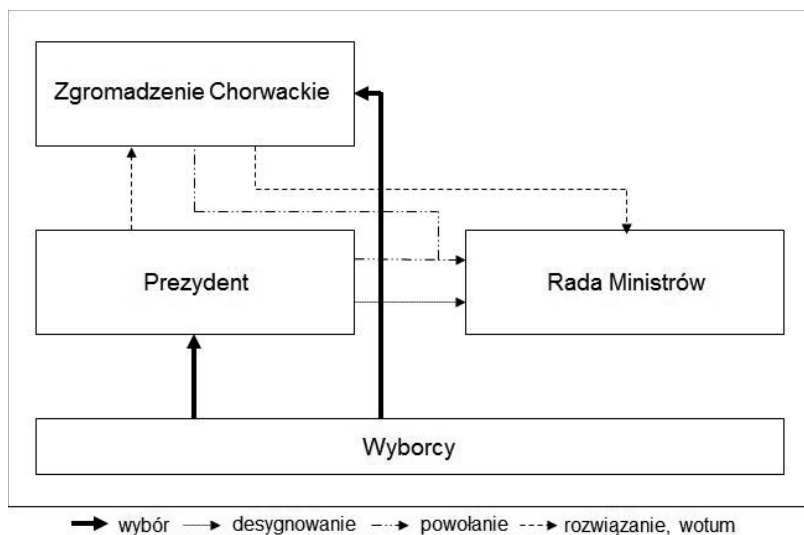
---

<sup>114</sup> *The Constitution of the Republic of Croatia*, „Narodne Nowine” 1990, nr 56.

śla ustawa wyborcza<sup>115</sup>. Parlament powołuje rząd, Radę Sądownictwa Republiki, Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i jego prezesa oraz Obrońcę Praw Narodu, Rzecznika Praw Dziecka, a także Rzecznika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Ponadto parlament podejmuje decyzję (uchwały muszą zostać zatwierdzone przez prezydenta) o: wypowiedzeniu wojny i zawarciu pokoju, zarządzeniu mobilizacji i użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju.

Parlament sprawuje kontrolę polityczną nad rządem poprzez: interpelacje (zgłaszane przez minimum 1/10 ogólnej liczby deputowanych), pytania ustne (zadawane przez poszczególnych deputowanych) i pisemne (składane za pośrednictwem przewodniczącego parlamentu). Ponadto rząd ma obowiązek składania parlamentowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej (dwa razy w roku).

Rys. 4. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Chorwacji



Źródło: opracowanie własne.

Prezydent, wybierany na pięcioletnią kadencję (z prawem do jednokrotnej reelekcji), gwarantuje harmonijne funkcjonowanie organów władzy państwowej, jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych oraz strażnikiem niepodległości i terytorialnej integralności państwa oraz

<sup>115</sup> W 2001 r. dokonano zmian w konstytucji, zniesiono Izbę Reprezentantów, a chorwacki parlament otrzymał strukturę jednoizbową, J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor – parlament Chorwacji*, Warszawa 2003, s. 11.

reprezentuje Chorwację w stosunkach międzynarodowych. Nie ponosi on odpowiedzialności politycznej, więc nie może zostać odwołany przez parlament ani przez inny organ władzy za podejmowane decyzje przed upływem kadencji, a jedynie odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym, przed którym może zostać postawiony przez minimum 1/5 deputowanych (wniosek o odwołanie musi poprzeć minimum 2/3 ogólnej liczby deputowanych).

Prezydent zawiera (w uzgodnieniu z rządem) umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Chorwacji w innych krajach (na wniosek premiera i po zasięgnięciu opinii parlamentu), zawiera sojusze z innymi państwami (po uzgodnieniu z rządem i za zgodą 2/3 głosów deputowanych), ogłasza stan wojny (na podstawie uchwały parlamentu), a także jest uprawniony do zarządzania mobilizacji nawet wówczas, gdy nie ogłoszono stanu wojny (po uzyskaniu kontrasygnaty premiera). Samodzielnie może ratyfikować zawarte wcześniej wraz z rządem umowy międzynarodowe, reprezentować kraj w trakcie wizyt zagranicznych, przyjmować delegacje innych państw oraz przyjmować listy uwierzytelniające akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych.

Prezydent nie może dodatkowo sprawować żadnej funkcji w organach władzy publicznej lub wykazywać jakiegokolwiek aktywności zawodowej. Gdyby natomiast prezydent nie mógł wykonywać swoich obowiązków przez okres dłuższy niż rok, to na wniosek rządu przejmuje je przewodniczący parlamentu, po wydaniu odpowiedniego postanowienia przez Trybunał Konstytucyjny. Wówczas, ale także po śmierci prezydenta, jego rezygnacji ze sprawowania urzędu lub usunięciu ze stanowiska w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny, przedterminowe wybory prezydenckie zarządzane są w ciągu 60 dni od przejścia funkcji głowy państwa przez przewodniczącego parlamentu.

W sytuacjach nadzwyczajnych dla państwa prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy (samodzielnie – w czasie stanu wojny, zaś na wniosek i z kontrasygnatą premiera – w razie nagłego zagrożenia niepodległości, integralności terytorialnej lub bytu państwa). Powyższe dekrety muszą zostać przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia na jego najbliższej sesji. Prezydent, na wniosek rządu i z kontrasygnatą premiera, po konsultacjach z przedstawicielami klubów parlamentarnych, ma prawo rozwiązania parlamentu, jeżeli na wniosek rządu parlament nie udzieli mu wotum zaufania, albo gdy parlament nie uchwali budżetu państwa w ciągu 120 dni od daty złożenia jego projektu. Prezydent nie może, na wniosek rządu, rozwiązać parlamentu, jeżeli zostało przeciwko niemu wszczęte postępowanie o pogwałcenie konstytucji.

Władza wykonawcza składa się z rządu i prezydenta, jednak kompetencje obu organów są zrównoważone tylko w sferze polityki zagranicznej, natomiast w sferze polityki wewnętrznej rząd ma pozycję uprzywilejowaną. Choć prezydent może uczestniczyć w posiedzeniach rządu, to także wówczas przewodniczy im premier. Rząd wykonuje władzę:

- wykonawczo-administracyjną, polegającą na realizacji decyzji podejmowanych przez parlament (rozporządzenia),
- kierowniczą, polegającą na prowadzeniu polityki zewnętrznej i wewnętrznej, w tym gospodarczej, i nadzorowaniu działalności administracji państwowej,
- inspiracyjną, polegającą na przedkładaniu parlamentowi projektów ustaw, w tym ustawy budżetowej.

Desygnowany przez prezydenta kandydat na premiera kompletuje skład Rady Ministrów, a następnie wygłasza w parlamencie *exposé* i zgłasza wniosek o udzielenie rządowi wotum zaufania<sup>116</sup>. Parlament udziela premierowi i poszczególnym członkom rządu wotum zaufania bezwzględną większością głosów w drodze odrębnych uchwał. Uchwałę o wyborze premiera podpisują prezydent i przewodniczący parlamentu, zaś na uchwałach o powołaniu poszczególnych ministrów podpisy składają premier i przewodniczący parlamentu. Po złożeniu ślubowania w parlamencie rząd rozpoczyna działalność.

## 5.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W konstytucji Chorwacji nie występuje pojęcie stanu nadzwyczajnego. Ustawa zasadnicza przewiduje stan wojny oraz stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, przy czym niektóre narzędzia typowe dla stanów nadzwyczajnych mogą zostać zastosowane także w razie zaistnienia poważnych klęsk żywiołowych i katastrof.

Zgodnie z art. 17 chorwackiej konstytucji podczas stanu wojny oraz stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, a także podczas poważnych katastrof naturalnych mogą zostać ograniczone niektóre indywidualne prawa i wolności gwarantowane przez ustawę zasadniczą. Decyzję o wprowadzeniu jakichkolwiek ograniczeń praw człowieka i wolności obywatelskich może podjąć parlament większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeżeli parlament nie może się zebrać, na wniosek rządu i z kontrasygnatą pre-

<sup>116</sup> *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 218.

mięra, decyzję w powyższym zakresie podejmuje prezydent. Zakres ograniczeń winien być dostosowany do natury zagrożenia i nie może wywołać nierówności osób ze względu na kolor skóry, płeć, język, wyznanie, narodowość lub pochodzenie społeczne. Nawet w przypadku bezpośredniego zagrożenia istnienia państwa nie można ograniczyć gwarantowanych przez konstytucję: prawa do życia, zakazu tortur, prawa do niepoddawania okrutnemu albo poniżającemu traktowaniu bądź prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania.

Parlament Chorwacji m.in. (art. 80): decyduje o wypowiedzeniu wojny i zawarciu pokoju, akceptuje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego i Strategię obrony Republiki Chorwacji oraz realizuje cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi i służbą bezpieczeństwa.

Prezydent jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Republiki Chorwacji, dlatego mianuje i odwołuje dowódców wojskowych (art. 99). Na podstawie decyzji parlamentu prezydent może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój. W przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jednności i istnienia państwa, z kontrasygnatą premiera, prezydent może zarządzić użycie sił zbrojnych bez ogłoszenia stanu wojny.

Podczas stanu wojny prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy w zakresie określonym przez parlament i na mocy jego upoważnienia (art. 100). Jeżeli parlament nie obraduje, prezydent jest upoważniony powyższymi dekretemi regulować wszystkie sprawy dotyczące stanu wojny. W przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, integralności i istnienia państwa, albo gdy organy rządu nie mogą wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków, na wniosek i z kontrasygnatą premiera, prezydent może zarządzać państwem z wykorzystaniem dekrétów. Prezydent może wówczas zwoływać posiedzenia rządu i przewodniczyć jego obradom. Dekrety prezydenta są przedkładane parlamentowi, gdy tylko jest on w stanie zebrać się na swoją sesję. Jeżeli prezydent nie przedłoży dekretu do aprobaty albo dekret nie uzyska akceptacji parlamentu, to przestaje on obowiązywać. Kadencja parlamentu zostaje przedłużona do końca stanu wojny lub stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa (art. 76).

### 5.2.1. Stan wyjątkowy

Gospodarka Chorwacji w znacznym stopniu zależy od turystyki, dlatego klęski żywiołowe utrudniające przybywanie i pobyt turystów mogłyby spowodować wielkie straty ekonomiczne. Występują tam takie klęski żywiołowe, jak: powodzie, ekstremalne temperatury, pożary, wichury, trzęsienia ziemi i susze. Na przykład trzęsienie ziemi na wyspie Jabuka w 2003 r. o magnitudzie 5,5 było jednym z najsilniejszych,

jakie kiedykolwiek zarejestrowano w akwenie Morza Adriatyckiego<sup>117</sup>, zaś powodzie w ostatniej dekadzie objęły m.in. miejscowości: Senj, Metkovic i okolice Otocac (2000), Orahovica, Nasice, Zdenci, Kutovi, Slavonske Nagim, Cacinci, Staro Petrovo Polje, Pausinci, Crnac, Nova Bukovica, Djurdjenovac, Moticina, Boksic i Teodorova (2001), hrabstwo Mediumurje (blisko granicy ze Słowenią i Węgrami – 2005) oraz Vukovar i okolice Osijeku (2006)<sup>118</sup>. Stan wyjątkowy ogłaszany w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy nie został unormowany ustawowo.

W sierpniu 2007 r. prefekt hrabstwa Neretva podjął decyzję o ogłoszeniu stanu wyjątkowego w miastach Dubrownik i Zupa Dubrovačka z powodu pożarów, których szerokość osiągnęła 20 km<sup>119</sup>. Stan wyjątkowy został ogłoszony we wrześniu 2008 r. w południowo-adriatyckim chorwackim kurorcie Makarska, ze względu na wielki pożar lasu, który szybko się rozprzestrzenił i zagrażał turystom. Pożar gasiło ponad 400 strażaków, z wykorzystaniem ok. 120 pojazdów strażackich oraz przeznaczonych do gaszenia pożarów samolotów i helikopterów<sup>120</sup>. W styczniu 2009 r. rząd ogłosił stan wyjątkowy w związku ze wstrzymaniem dostaw gazu z Rosji w wyniku rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego<sup>121</sup>. W czerwcu 2010 r. Chorwację dotknęły powodzie:

Obfite opady deszczu spowodowały powódź w Slawonii na wschodzie Chorwacji. W niektórych miejscach ogłoszono stan klęski żywiołowej. Krytyczna sytuacja panuje w miejscowości Slavonski Brod – skąd część mieszkańców została wczoraj ewakuowana – oraz w sąsiednich gminach. Wiele domom zagrażają osuwiska<sup>122</sup>.

W grudniu 2010 r. na skutek ulewnych deszczów zalane zostały rozległe tereny na południu kraju, w rejonie miejscowości: Metkovic, Opuzen, Ploče i Kula Norinska. Na powyższym obszarze został ogłoszony stan wyjątkowy<sup>123</sup>.

W drugiej połowie 1991 r. zostało wydanych wiele dekretów prezydenckich z mocą ustawy<sup>124</sup>, w tym odnoszące się do stanu wyjątkowego m.in.:

<sup>117</sup> *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative. Risk Assessment for South Eastern Europe*, ONZ, Genewa 2008, s. 19.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Dubrovnik Fire Threat Subsiding*, news.bbc.co.uk (6.08.2007).

<sup>120</sup> *State of Emergency in Makarska, Croatia*, novpublic.com (21.09.2008).

<sup>121</sup> *Croatia Cuts Gas to Major Consumers as Crisis Continues*, eubusiness.co (10.01.2009).

<sup>122</sup> „Rzeczpospolita” z 04.06.2010 r.

<sup>123</sup> Information Bulletin CSE, nr 031210.

<sup>124</sup> Prezydent Republiki Chorwacji wydał wówczas ponad 20 dekretów, regulujących m.in.: działania policji, problematykę zgromadzeń publicznych, dowodów osobistych, spraw meldunkowych, wydarzeń kulturalnych, nauki i edukacji, bezpieczeństwa socjalnego, zatrudnienia, mediów, wprowadzających kodek-

- Dekret o organizacji, pracy i jurysdykcji władzy sądowniczej w stanie wyjątkowym lub bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności Republiki Chorwacji<sup>125</sup>,
- Dekret o wprowadzeniu ustawy o procedurze karnej w stanie wyjątkowym lub bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności Republiki Chorwacji<sup>126</sup>.

Dekrety te m.in. przywróciły Sądy Wojenne, zlikwidowane zaledwie rok wcześniej, zawiesiły kilka gwarancji proceduralnych i wprowadziły uproszczone postępowania przed Sądami Wojennymi. Dekrety zostały wydane w czasie, gdy parlament obradował – wydano je, mimo że nie został wprowadzony stan wojny lub inny – ograniczyły prawa i wolności, które mógł ograniczyć jedynie parlament, weszły w życie tego samego dnia, czyli bez *vacatio legis*, a opublikowane zostały kilka miesięcy później.

Jednak ze względu na trwające wówczas serbsko-chorwackie walki Sąd Konstytucyjny orzekł, w decyzji z dnia 24.06.1992 r., że:

- prezydent może sam decydować, czy jego zdaniem sytuacja wypełnia znamiona stanu wyjątkowego, czy nie i w związku z tym nie ma potrzeby wydawania odrębnego dekretu,
- prezydent może wydawać dekrety w całym zakresie kompetencji parlamentu,
- zakaz wstecznego obowiązywania nie odnosi się do dekretów wydawanych przez prezydenta.

Powyższe dekrety zostały zniesione pod koniec 1996 r.

Analiza istniejącego obecnie w Chorwacji stanu prawnego wskazuje, że legislacja jest ukierunkowana bardziej na reagowanie kryzysowe niż na zapobieganie lub przeciwdziałanie<sup>127</sup>. Niemniej administracja lokalna lub regionalna nie ma kompetencji do ograniczania praw i wolności.

### 5.2.2. Stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa

W przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa lub kiedy organy rządu nie mogą realizować swoich

---

sy wykroczeń i karny, a także regulujących sprawy opieki medycznej, zdrowia, transportu i telekomunikacji.

<sup>125</sup> *Decree on Organization, Work and Jurisdiction of Judicial Power in the State of Emergency or Imminent Threat to Independence and Unity of the Republic of Croatia*, „Official Gazette”, no. 67/91, 12.12.1991.

<sup>126</sup> *Law on Criminal Procedure in the State of Emergency or Imminent Threat to Independence and Unity of the Republic of Croatia*, „Official Gazette”, no. 73/91, 31.12.1991.

<sup>127</sup> *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation...*, *op. cit.*, s. 21.

konstytucyjnych obowiązków, prezydent może, na wniosek premiera i przy jego kontrasygnacie, wydawać dekrety z mocą ustawy (art. 101 konstytucji). Prezydent ma obowiązek przedłożyć wydane przez siebie dekrety parlamentowi do zatwierdzenia, gdy tylko ten będzie w stanie się zebrać. Jeżeli prezydent nie przedłoży dekretu z mocą ustawy do zatwierdzenia parlamentowi lub parlament nie potwierdzi dekretu, przestaje on obowiązywać. Nie określono jednak, kiedy następuje utrata mocy ani w jakim trybie ma zostać opublikowana decyzja o odrzuceniu dekretu.

Parlament może postanowi o ograniczaniu jednej lub więcej indywidualnych wolności i praw człowieka (przy większości 2/3 ogólnej liczby deputowanych). Jeżeli parlament nie może się zebrać, decyzję o ograniczeniu określonych praw i wolności podejmuje prezydent (na wniosek rządu i przy kontrasygnacie premiera). Nie istnieje żadne konstytucyjne prawo zwyczajowe dla takich przypadków, jednak prezydent może to zrobić specjalnym dekretem, który miałby moc ustawy. Ograniczenie praw i wolności może trwać tak długo, jak będzie obowiązywał stan zagrożenia na części lub na całym terytorium kraju, zaś zakres ograniczeń musi być adekwatny do natury zagrożenia.

W stanie bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa nie mogą zostać ograniczone: prawo do życia, zakaz tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania lub karania, wolność myśli, sumienia i wyznania, nie mogą zostać wprowadzone ograniczenia praw człowieka prowadzące do nierówności osób względem rasy, koloru, płci, języka, wyznania, narodowości lub pochodzenia społecznego (art. 17).

Komitet Praw Człowieka ONZ ocenił<sup>128</sup>, że artykuł 17 chorwackiej konstytucji nie jest w pełni zgodny z żądaniami artykułu 4 paktu ICCPR. Zastrzeżenia dotyczyły tego, że derogacje art. 17 konstytucji są szersze niż „groźba dla życia narodu” wskazana w art. 4 paktu. W związku z powyższym zakwestionowano również to, że środki dotyczące ograniczenia praw człowieka nie są adekwatne do ściśle określonych potrzeb stanu nadzwyczajnego, wskazanych w art. 8 ust. 1 i 2, art. 11 i art. 16 paktu. Komitet wskazał ponadto, że art. 101 chorwackiej konstytucji, który pozwala prezydentowi wydać dekrety w czasie stanu wojny lub stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, umożliwia odstąpienie od paktu ICCPR przez obejście ograniczeń wskazanych w art. 17 konstytucji.

<sup>128</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant: Concluding Observations of the Human Rights Committee: Croatia, CCPR/CO/71/HRV, 30.04.2001.*



### 5.2.3. Stan wojny

Strategia bezpieczeństwa narodowego<sup>129</sup> w Chorwacji przyjęta została przez parlament stosunkowo późno, gdyż dopiero w marcu 2002 r., czyli ponad dekadę po uzyskaniu niepodległości. Częściowym usprawiedliwieniem była wojna z Serbią w latach 1991–1995, zaś częściowo autorytarne rządy oraz personel, który po zakończeniu wojny poszerzał swoje wpływy w strukturach bezpieczeństwa<sup>130</sup>. Strategia w znacznym zakresie okazała się nieaktualna, gdyż definiuje przed Chorwacją cele z perspektywy przełomu XX i XXI wieku, gdy nie była ona jeszcze członkiem NATO. Podobnie częściowo nieaktualna stała się chorwacka strategia obrony<sup>131</sup>. Obecnie trwają prace nad nowelizacją obu ww. strategii.

W czasie pokoju prezydent dowodzi siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony, zaś Szef Sztabu Generalnego odpowiada przed ministrem obrony za implementację jego rozkazów w siłach zbrojnych. W przypadku zagrożenia niepodległości, jednności i istnienia państwa lub podczas wojny, prezydent wydaje rozkazy bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego i informuje o nich ministra obrony. Szef Sztabu Generalnego składa wówczas meldunki bezpośrednio prezydentowi o stanie realizacji jego rozkazów<sup>132</sup>.

Zgodnie z ustawą o obronie<sup>133</sup> odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sektorze obrony jest dzielona pomiędzy: parlament, prezydenta, rząd i ministerstwo obrony.

Parlament (art. 6): uchwala Strategię Obrony, decyduje o budżecie obrony, przyjmuje długookresowy Plan Rozwoju Sił Zbrojnych oraz akceptuje roczne sprawozdania rządu o stanie gotowości sektora obrony.

Prezydent Chorwacji jest odpowiedzialny za obronę niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Jest on najwyższym dowódcą sił zbrojnych, mianuje i odwołuje dowódców wojskowych, na podstawie decyzji parlamentu wypowiada wojnę i pokój, współpracuje z rządem w wyznaczaniu kierunków działania służbom bezpieczeństwa, a wraz z premierem, po uzyskaniu opinii właściwej komisji parlamentu, podejmuje decyzje o nominacjach szefów służb bezpieczeństwa. Prezydent m.in. (art. 7): akceptuje Strategię Obrony, zatwierdza Strategię

<sup>129</sup> *National Security Strategy of the Republic of Croatia*, „Official Gazette” 2002, nr 33.

<sup>130</sup> D. Grubiša, *The Europeaization of Croatia's Security Discourse*, „Politišča Misao” 2005, nr 5, s. 42.

<sup>131</sup> *Defence Strategy*, „Official Gazette” 2002, nr 33.

<sup>132</sup> Por. portal: osrh.hr.

<sup>133</sup> *Defence Law*, „Official Gazette” 2002, nr 33.

Militarną, akceptuje propozycję Planu Obrony oraz akceptuje strukturę dowództw, jednostek i instytucji sił zbrojnych.

Podczas stanu wojny prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy na podstawie i w zakresie uprawnień nadanych mu przez parlament. Jeśli parlament nie obraduje, prezydent jest uprawniony do regulowania wszystkich zagadnień, jakie wymagają wydania dekretów z mocą ustawy. Prezydent może wówczas zwoływać posiedzenia rządu i im przewodniczyć. Prezydent przedkłada dekrety z mocą ustawy parlamentowi, gdy tylko ten zdoła się zebrać, w celu uzyskania aprobaty dla wydanych przez siebie dekretów. Gdyby prezydent nie przedłożył parlamentowi dekretu do aprobaty bądź dekret nie uzyskał aprobaty parlamentu, dekret z mocą ustawy przestaje obowiązywać.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jako organ wykonawczy koordynuje, doradza i kontroluje pracę organów rządowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym m.in.<sup>134</sup>: koordynuje pracę ministerstw w obszarze bezpieczeństwa narodowego, wywiadu i kontrwywiadu, systematyzuje, analizuje i ocenia dane wywiadowcze i przedstawia je prezydentowi i premierowi, zapewnia ochronę kontrwywiadowczą i bezpieczeństwo prezydenta, parlamentu i rządu, w tym wykorzystywanych przez nich budynków.

Rząd m.in. (art. 8): proponuje Strategię Obrony, przygotowuje projekt budżetu obrony, proponuje długookresowy Plan Rozwoju Sił Zbrojnych, przedkłada do akceptacji roczne sprawozdania o stanie gotowości sektora obrony. Ministerstwo obrony m.in. (art. 10): rozwija projekt Strategii Obrony, akceptuje proponowaną Strategię Militarną, proponuje Plan Obrony, sporządza roczne sprawozdania o stanie gotowości sektora obrony oraz proponuje strukturę dowództw, jednostek i instytucji sił zbrojnych. Sztab Generalny m.in. (art. 11): współuczestniczy w opracowaniu Strategii Obrony, przygotowuje projekt Strategii Militarnej, proponuje elementy Planu Obrony odnoszące się do sił zbrojnych, proponuje i wdraża strukturę dowództw, jednostek i instytucji sił zbrojnych.

W stanie wojny konstytucja pozwala, w razie konieczności, ograniczyć niektóre gwarantowane przez nią wolności i prawa człowieka. Decyzję w powyższym zakresie podejmuje parlament większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeżeli parlament nie może się zebrać, wówczas decyzję podejmuje prezydent na wniosek rządu i przy kontrasygnacie premiera. Decyzja parlamentu bądź prezydenta o ograniczeniu określonych gwarantowanych praw i wolności podlega kontroli następczej pod względem jej konstytucyjności.

<sup>134</sup> Law on the National Security Office, „Official Gazette” 1995, nr 37.

### 5.3. Konkluzje

W Chorwacji instytucja stanów nadzwyczajnych nie została uregulowana na drodze aktów prawnych rangi ustawowej<sup>135</sup>. Konstytucja w art. 17 przewiduje wprowadzenie trzech stanów nadzwyczajnych: stanu wojny, stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa (określonego też jako stan bezpośredniego zagrożenia bytu państwowego – art. 17<sup>136</sup> bądź bezpośredniego zagrożenia niepodległości, integralności i istnienia/bytu państwa – art. 100) oraz stanu wyjątkowego (w przypadku wystąpienia poważnych klęsk żywiołowych).

W myśl zapisów art. 17 konstytucji ograniczenie indywidualnych wolności i praw w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest możliwe nie tylko w czasie wojny lub w sytuacji zagrożenia bytu narodu, lecz także w przypadku zaistnienia klęsk żywiołowych i katastrof. Natomiast zgodnie z zapisem art. 100 konstytucja nie przewiduje w czasie klęsk żywiołowych i katastrof wydawania przez prezydenta dekretów, nawet gdyby parlament wówczas nie mógł się zebrać. Prezydent może jednak wydawać dekrety z mocą ustawy nie tylko po ogłoszeniu stanu wojny lub zaistnienia bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, kiedy to mogą zostać wprowadzone ograniczenia wolności i praw gwarantowanych przez konstytucję, ale także w innych przypadkach zagrożenia istnienia państwa lub gdy organy rządowe nie mogą regularnie realizować swoich zadań konstytucyjnych.

Gdy parlament nie jest w stanie obradować, prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy na wniosek premiera i za jego kontrasygnatą, natomiast ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzone przez prezydenta również za kontrasygnatą premiera, lecz jedynie na wniosek całego rządu. Po ogłoszeniu stanu wojny prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy w zakresie określonym przez parlament, chyba że nie jest on w stanie się zebrać, wówczas prezydent może dekretami regulować wszelkie zagadnienia dotyczące stanu wojny. Na mocy art. 99 konstytucji, w przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i integralności terytorialnej państwa, prezydent może, po uzyskaniu kontrasygnaty premiera, zarządzić użycie sił zbrojnych także wówczas, gdy stan wojny nie został jeszcze ogłoszony. Inicjatywa w tym przypadku może pochodzić zarówno od premiera, jak i prezydenta.

<sup>135</sup> Por. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 72.

<sup>136</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 24.

Konstytucja Chorwacji nie odpowiada na pytania dotyczące m.in.: podmiotów uprawnionych do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, sposobów ich publikacji bądź wymogów dotyczących ich wejścia w życie. Cel wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w tym jakie działania mogą i powinny być podejmowane w okresie ich obowiązywania, ani przesłanki ich stosowania, w tym warunki umożliwiające wprowadzenie nie zostały określone ani w konstytucji, ani w ustawach. Brak również odniesień do czasu obowiązywania stanów nadzwyczajnych i obszaru, na jakim mogą być wprowadzane. Skutkuje to częstym wprowadzaniem stanu wyjątkowego z powodu wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof zarówno przez władze regionalne, jak i lokalne. Konstytucja nie określa również trybu zniesienia stanów nadzwyczajnych, poza wskazaniem, że o wojnie i pokoju decyduje parlament (art. 80).

W okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych nie może zostać przerwana kadencja parlamentu, która ulega przedłużeniu do czasu ich zakończenia. Parlament większością dwóch trzecich głosów może ograniczyć konstytucyjne prawa człowieka. Gdy parlament nie może się zebrać, decyzję w tym względzie, na wniosek rządu i z kontrasygnatą premiera, podejmuje prezydent. Zakres ograniczeń każdorazowo musi być dostosowany do natury zagrożenia i nie może powodować nierówności osób ze względu na: kolor skóry, płeć, język, religię, narodowość lub pochodzenie społeczne. Nie może także dotyczyć: prawa do życia, zakazu tortur, okrutnego albo poniżającego traktowania lub karania bądź wolności myśli, sumienia i wyznania.

Zgodnie z chorwacką konstytucją (art. 140) ratyfikowane porozumienia międzynarodowe stają się częścią wewnętrznego porządku prawnego Republiki Chorwacji i mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, a w chorwackim systemie prawnym lokowane są jedynie poniżej konstytucji. Konwencja ECHR ratyfikowana została w 1997 r., stąd jakiegokolwiek pogwałcenie praw i wolności gwarantowanych przez konwencję byłoby nie tylko naruszeniem prawa międzynarodowego, ale także prawa krajowego (art. 3).

## Rozdział 6

---

# Stany nadzwyczajne w Czarnogórze

### 6.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Czarnogóra uzyskała niepodległość po wojnie rosyjsko-tureckiej z lat 1877–1878. Podczas wojen bałkańskich (1912–1913) wraz z Grecją, Serbią i Bułgarią wystąpiła przeciw Turkom, w efekcie czego znacznie powiększyła swoje terytorium. W czasie I wojny światowej była okupowana przez Austro-Węgry i Niemcy, zaś po jej zakończeniu weszła w skład Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców (1918), które w 1929 r. zostało przekształcone w Królestwo Jugosławii. W latach 1941–1944 – jako Niezależne Państwo Czarnogóry – była okupowana kolejno przez Włochy i Niemcy, a następnie (1946), jako Socjalistyczna Republika Czarnogóry, weszła w skład Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Odtąd była najwierniejszą towarzyszką Serbii, z którą po ogłoszeniu niepodległości przez pozostałe jugosłowiańskie republiki tworzyła Federalną Republikę Jugosławii (1992–2003) oraz Serbię i Czarnogórę (2003–2006). Republika Czarnogóry (czarn. *Црна Гора* – jedynie taką nazwę wymienia Konstytucja Czarnogóry, serb. *Republika Crna Gora*) niepodległość uzyskała w czerwcu 2006 r. Stolicą Czarnogóry jest Podgorica (czarn. *Подгорица*). Kraj podzielony jest na 21 gmin (czarn. *општина* / *opština*), przy czym gmina Podgorica podzielona jest dodatkowo na dwie gminy miejskie. Konstytucja definiuje państwo jako obywatelskie, które tworzą narody i mniejszości narodowe przywiązane do demokratycznej i obywatelskiej Czarnogóry oraz głosi, że wszyscy jej obywatele, którzy posiadali obywatelstwo na dzień 3 czerwca 2006 r., wyłącznie lub obok obywatelstwa innego państwa, mają prawo do zachowania obywatelstwa czarnogórskiego.

Jednoizbowy parlament (czarn. *Skupština*) wybierany jest w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Liczba posłów w parlamencie zmienia się w każdej kadencji, gdyż każdy poseł musi zostać wybrany głosami ponad 6 tysięcy wyborców i od osiągnięcia tego wyniku zależy jego obecność w parlamencie (aktualnie parlament liczy

78 posłów). Zgodnie z konstytucją 5 mandatów zarezerwowanych jest dla mniejszości albańskiej, która posiada odrębny okręg wyborczy.

Specyfiką wyborów parlamentarnych w Czarnogórze jest stosowanie progu wyborczego na poziomie 3% nie w skali całego kraju, lecz w każdym okręgu wyborczym osobno, przy czym, jeśli dane ugrupowanie nie przekroczy progu w jednym okręgu, lecz przekroczy go w innym, głosy z obu okręgów są sumowane i zaliczane partii w tym okręgu, gdzie ma szansę wziąć udział w podziale mandatów. Do kompetencji parlamentu należy: uchwalanie ustaw, ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie premiera, ministrów i sędziów, zatwierdzanie budżetu oraz sprawowanie kontroli nad rządem (poprzez pytania, interpelacje oraz prawo do powołania komisji śledczych). Parlament uchwała narodową strategię bezpieczeństwa i strategię obrony oraz decyduje o użyciu sił zbrojnych w ramach sił międzynarodowych poza granicami kraju. Parlament może większością głosów udzielić wotum nieufności rządowi (rys. 5), przy czym wniosek musi wnieść minimum 27 deputowanych. Po odrzuceniu wotum nieufności, kolejne nie może zostać wniesione przez minimum 90 dni.

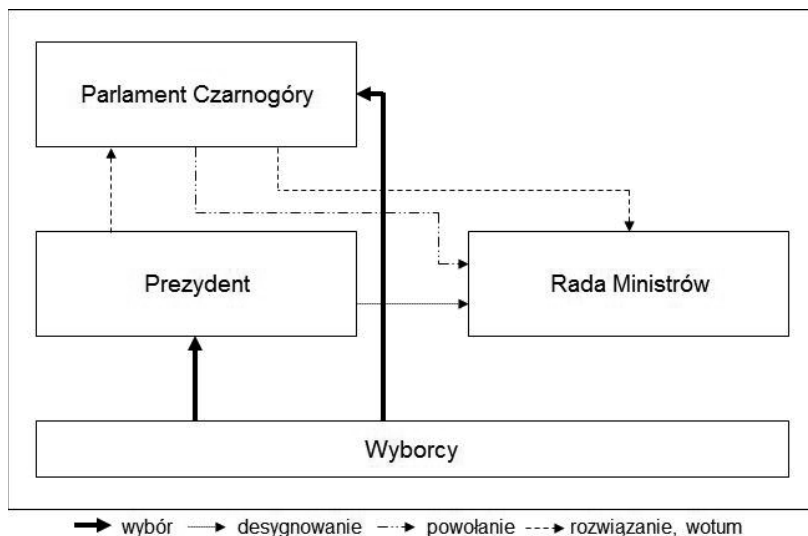
Prezydent Czarnogóry jest wybierany w wyborach powszechnych, na pięcioletnią kadencję (z prawem do jednokrotnej reelekcji), spośród obywateli Czarnogóry zamieszkujących w kraju przez minimum 10 lat w okresie 15 lat przed wyborami. Reprezentuje on Czarnogórę w kraju i zagranicą, ogłasza ustawy, ma prawo inicjatywy ustawodawczej, ogłasza termin wyborów parlamentarnych, przedstawia parlamentowi kandydata na premiera oraz kandydatów na prezesa i sędziów trybunału konstytucyjnego, dowodzi siłami zbrojnymi, ma prawo łaski, a także wypowiadania wojny.

W skład rządu Czarnogóry wchodzi: premier, jeden lub większa liczba wicepremierów oraz ministrowie. Kandydat na premiera wskazywany jest przez prezydenta w ciągu 30 dni od wyboru parlamentu. Wskazany kandydat przedstawia proponowany skład rządu oraz wygłasza *exposé* przed parlamentem. Parlament jednocześnie akceptuje kandydata na premiera, proponowany program działań rządu oraz proponowany skład Rady Ministrów. Premier i pozostali członkowie rządu nie mogą pełnić jednocześnie mandatu deputowanych do parlamentu ani innych funkcji publicznych, a także prowadzić żadnej innej aktywnej działalności.

Po ukonstytuowaniu się Rady Ministrów premier reprezentuje ją na zewnątrz oraz kieruje jej pracami. Zarówno premier, jak i poszczególni członkowie rządu mogą zrezygnować ze stanowiska, przy czym rezygnacja premiera jest równoznaczna z rezygnacją całego rządu, ponadto premier może wystąpić do parlamentu o odwołanie poszczególnych członków Rady Ministrów. Rząd prowadzi politykę wewnętrzną

i zewnętrzną<sup>137</sup>, wdraża w życie ustawy uchwalane przez parlament, zawiera porozumienia międzynarodowe, przedkłada parlamentowi plany rozwoju, plany budżetu projekty narodowej strategii bezpieczeństwa i strategii obrony, nominuje ambasadorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych Czarnogóry.

Rys. 5. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Czarnogóry



Źródło: opracowanie własne.

## 6.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W Czarnogórze stan wojny i stan wyjątkowy proklamuje parlament, który także: akceptuje strategię bezpieczeństwa narodowego i strategię obrony, decyduje o użyciu sił zbrojnych w ramach sił międzynarodowych oraz sprawuje nadzór nad siłami zbrojnymi i służbą bezpieczeństwa (art. 82). Decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, podobnie jak o ograniczeniu w trakcie jego obowiązywania praw i wolności obywatelskich, parlament podejmuje większością ogólnej

<sup>137</sup> W 2007 r. Czarnogóra podpisała Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z Unią Europejską, które Sejm RP uznał ustawą z dnia 3 października 2008 r. o ratyfikacji Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Czarnogóry, z drugiej strony, sporządzonego w Luksemburgu dnia 15 października 2007 r. (Dz.U. nr 196, poz. 1213).

liczby deputowanych. Nie jest to wymóg wygórowany, zważywszy na to, iż do podjęcia decyzji o zmianie prawa wyborczego lub praw własności obywateli innych państw na terytorium Czarnogóry wymagana jest większość dwóch trzecich ogólnej liczby członków parlamentu (art. 91).

Stan wojny może zostać proklamowany w sytuacji bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny przeciw Czarnogórze, gdy kraj zostanie zaatakowany, bądź wojna zostanie przeciwko niemu wypowiedziana. Jeżeli parlament nie może się zebrać, decyzję o proklamowaniu stanu wojny podejmuje Rada Bezpieczeństwa i Obrony. Decyzja w powyższej sprawie winna zostać przedstawiona do zatwierdzenia parlamentowi, gdy tylko ten zdoła się zebrać (art. 132).

Stan wyjątkowy może natomiast zostać proklamowany na całym lub na części terytorium Czarnogóry w przypadku: dużej katastrofy naturalnej, katastrofy techniczno-technologicznej i epidemii, znacznych zakłóceń spokoju i porządku publicznego oraz pogwałcenia bądź próby obalenia porządku konstytucyjnego. Gdy parlament nie może się zebrać, do podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego jest uprawniona Rada Bezpieczeństwa i Obrony. Decyzja ta winna wówczas zostać przedłożona do zatwierdzenia parlamentowi, gdy tylko wznowi on obrady. Stan wyjątkowy może trwać dopóty, dopóki będą trwały okoliczności, które spowodowały jego wprowadzenie (art. 133).

Prezydent może w sytuacjach przewidzianych w konstytucji rozwiązać parlament, nie może jednak tego uczynić w stanie wojny lub w stanie wyjątkowym (art. 92). Nie można wówczas dokonać zmian w konstytucji (art. 156). Jeżeli mandat parlamentu wygasa podczas stanu wojny albo stanu wyjątkowego, podlega on wydłużeniu aż do 90 dni po zakończeniu okoliczności, które powodowały taki stan (art. 84). Podobne zapisy konstytucji dotyczą prezydenta (art. 97).

Podczas stanu wojny lub stanu wyjątkowego, gdy parlament nie może się zebrać, rząd może wydawać dekrety z mocą ustawy, które jest zobowiązany przedłożyć do akceptacji parlamentu, gdy tylko wznowi on obrady (art. 101).

Propozycję użycia sił zbrojnych w ramach sił międzynarodowych oraz propozycję proklamowania stanu wojny lub stanu wyjątkowego przygotowuje i przedkłada parlamentowi Rada Bezpieczeństwa i Obrony. Analizuje ona także bieżącą sytuację bezpieczeństwa Czarnogóry oraz decyduje o podjęciu adekwatnych działań (art. 130). Rada składa się z prezydenta, spikera parlamentu i premiera, a jej pracami kieruje prezydent (art. 131).

Podczas obowiązywania stanu wojny lub stanu wyjątkowego mogą w niezbędnym zakresie zostać ograniczone prawa i wolności obywateli.



telskie. Ograniczenia te nie mogą być wprowadzane w zakresie dotyczącym: płci, narodowości, rasy, wyznania, języka, pochodzenia etnicznego lub społecznego, poglądów politycznych lub innych, pozycji finansowej bądź jakiegokolwiek innej cechy osobistej. Żadne z wprowadzanych ograniczeń nie może również dotyczyć: prawa do życia, prawa do obrony i pomocy prawnej, godności i szacunku dla osoby, praw publicznych i zasady legalności, domniemania niewinności, prawa do wynagrodzenia, nielegalnego albo bezpodstawnego pozbawienia wolności i skazania bez wyroku, wolności myśli, sumienia i wyznania oraz zawarcia małżeństwa. Ograniczenia praw i wolności obywatelskich mogą być wprowadzone tylko w czasie i na okres trwania stanu wojny lub stanu wyjątkowego (art. 25).

Po zakończeniu stanu nadzwyczajnego Trybunał Konstytucyjny orzeka, czy podczas ich trwania zostały podjęte środki adekwatne do zagrożenia (art. 149). Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego Czarnogóry definiuje jej strategia bezpieczeństwa narodowego<sup>138</sup>. Inne dokumenty dotyczące bezpieczeństwa Czarnogóry to: Polityka bezpieczeństwa, Strategia obrony, Doktryna militarna itd.

### 6.2.1. Stan wyjątkowy

Organizację i funkcjonowanie zintegrowanego systemu obrony Czarnogóry oraz prawa i obowiązki osób odpowiedzialnych za jej organizację w stanie wyjątkowym reguluje ustawa o obronie<sup>139</sup> (art. 1). Obrona Czarnogóry jest podstawową funkcją państwa, która będzie zorganizowana i zapewniona, adekwatnie do wyzwań, ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju. Siły zbrojne Czarnogóry, stanowiąc część systemu obrony, bronią niepodległości, suwerenności i terytorium kraju oraz przyczyniają się do budowy i utrzymania pokoju zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższa ustawa zawiera definicję stanu wyjątkowego, w myśl której oznacza on sytuację, gdy terytorium lub część terytorium Czarnogóry dotknęły skutki katastrofy naturalnej, techniczno-technologicznej lub ekologicznej, epidemia, znaczne zakłócenie porządku publicznego i pokoju lub wystąpiło zagrożenie bądź próba obalenia porządku konstytucyjnego (art. 5 ust. 6). Ustawa stanowi także (art. 33), że podczas obowiązywania stanu wyjątkowego rząd odpowiada za organizację administracji publicznej, dobór środków przewidzianych prawem i ich implementację. Podczas stanu wyjątkowego m.in. może

<sup>138</sup> *National Security Strategy of Montenegro*, Government of Montenegro, Podgorica 2008.

<sup>139</sup> *Law on defence*, „Official Gazette of the Republic of Montenegro” nr 47/07, z późn. zm.

zostać ograniczona przez rząd swoboda przemieszczania się i przebywania osób fizycznych na określonym obszarze (art. 42).

Osoby fizyczne i prawne w stanie wyjątkowym lub stanie wojny mają prawo i obowiązek dostarczać środki materiałowe do celów obrony. Organizacja i realizacja dostaw jest regulowana przez rząd (art. 10). Dostawą bądź przekazaniem mogą zostać objęte przede wszystkim: pojazdy zwykłe i specjalne, maszyny i urządzenia, wyposażenie teleinformatyczne, statki, porty, pirsy i instalacje nawigacyjne, sprzęt niezbędny do zaopatrzenia, utrzymania i remontu statków, samolotów i portów lotniczych, stacje i magazyny gazu, stacje diagnostyki i naprawy pojazdów, materiały i wyposażenie niezbędne do produkcji broni, budynki i ziemia, jak również inne zasoby materialne. Ewidencję potrzeb obrony narodowej i ewentualnych dostaw prowadzi ministerstwo obrony (art. 11). Obywatele, których zasoby materialne zostaną zapotrzebowane, są zobowiązani dostarczyć je, na prośbę ministerstwa, we wskazanym miejscu i czasie, w stanie umożliwiającym użycie.

Podczas stanu wyjątkowego lub stanu wojny parlament może zdecydować o nałożeniu zobowiązań materialnych na cudzoziemców, którzy mają prawo stałego rezydowania w kraju, oprócz tych, którzy pełnią funkcje dyplomatyczne i konsularne lub pracują w biurach organizacji międzynarodowych (art. 12). Osoby prawne prowadzące działalność w obszarze transportu drogowego, kolejowego, powietrznego, morskiego i śródlądowego oraz usługi pocztowe zostaną podczas stanu wyjątkowego, stanu wojny lub podczas mobilizacji sił zbrojnych zobowiązane do świadczenia powyższych usług na potrzeby ministerstwa obrony. Faktyczne koszty usług zostaną zrefundowane przez rząd (art. 21).

Rząd podczas stanu wyjątkowego lub stanu wojny, oprócz możliwości wydawania dekretów z mocą ustawy, gdy parlament nie może się zebrać, posiada m.in. kompetencje w zakresie określania organizacji administracji publicznej uczestniczącej w realizacji zadań stanu nadzwyczajnego oraz wskazania środków, jakie mają zostać wprowadzone (art. 33) oraz realizacji zobowiązań międzynarodowych dotyczących leczenia więźniów wojennych i obywateli innych państw (art. 34). Osoby prawne mogą w Czarnogórze zostać ukarane grzywną sięgającą od pięćdziesięciu do trzystu pensji minimalnych, jeżeli w czasie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego bez pozwolenia rządu dokonają zmian w technologii produkcji lub usług o specjalnym znaczeniu do obrony kraju (art. 58).

### 6.2.2. Stan wojny

Zgodnie z ustawą o obronie, stan wojny oznacza sytuację bezpośredniego zagrożenia dla Czarnogóry lub kiedy zostanie ona zaatakowana

bądź kiedy przeciwko niej zostanie wypowiedziana wojna (art. 5 ust. 7). Podczas stanu wojny rząd wprowadza środki przewidziane planami obrony oraz implementuje zobowiązania międzynarodowe w zakresie traktowania więźniów wojennych oraz obywateli innych państw i ich własności (art. 34). Minister obrony m.in. proponuje plan obrony i strukturę organizacyjną sił zbrojnych, organizuje i wdraża współpracę międzynarodową w zakresie obrony, a także np. organizuje komunikację elektroniczną oraz ochronę informacji zgodnie z potrzebami obrony (art. 36). Administracja lokalna, w zakresie swoich kompetencji, odpowiada za organizację i koordynację przygotowań obronnych dotyczących realizacji zadań zdefiniowanych w Planie Obrony Czarnogóry. Główne elementy systemu obrony wskazuje Strategia obrony<sup>140</sup>. Są to: parlament, prezydent, rząd, Rada Bezpieczeństwa i Obrony, ministerstwo obrony i siły zbrojne.

Parlament uchwała ustawy i inne akty prawne dotyczące systemu obrony, ogłasza stan wyjątkowy i stan wojny<sup>141</sup>, decyduje o zaangażowaniu sił zbrojnych w misjach pokojowych i humanitarnych poza granicami kraju, sprawuje nadzór nad siłami zbrojnymi.

Prezydent przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, kieruje siłami zbrojnymi zgodnie z jej decyzjami, decyduje o użyciu sił zbrojnych, wprowadza stopnie gotowości bojowej i mobilizacji.

Rząd określa i prowadzi politykę obrony, przygotowuje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego i Strategię Obrony, zatwierdza Plan Obrony oraz Strategiczny Przegląd Obronny. W czasie stanu wojny (podobnie jak podczas stanu wyjątkowego), gdy parlament nie może się zebrać, rząd wydaje dekrety z mocą ustawy.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego podejmuje decyzje dotyczące działań sił zbrojnych, analizuje i ocenia sytuację bezpieczeństwa, rekomenduje parlamentowi wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojny, rekomenduje zaangażowanie sił zbrojnych w ramach sił międzynarodowych poza granicami kraju.

Ministerstwo Obrony narodowej zaleca i wdraża politykę obronną, wypracowuje Plan Obrony Czarnogóry i uzgadnia plany obrony sił uczestniczących w jego realizacji, ocenia prawdopodobieństwo wojny i innych zagrożeń, nawiązuje dwustronną i wielostronną współpracę międzynarodową w obszarze obrony, zaopatruje siły zbrojne w sprzęt i uzbrojenie.

<sup>140</sup> *Montenegro Defence Strategy*, Ministry of Defence, Podgorica 2007.

<sup>141</sup> Zgodnie z ustawą o obronie, stan wojny w Czarnogórze oznacza sytuację, gdy istnieje bezpośrednie zagrożenie państwa, kraj został zaatakowany lub została przeciwko niemu wypowiedziana wojna.

Siły zbrojne stanowią główny element sił obrony, które bronią niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej kraju, przyczyniają się do budowy i utrzymania pokoju międzynarodowego zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego<sup>142</sup>.

Oprócz ww. elementów systemu obrony strategia bezpieczeństwa narodowego wśród głównych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego Czarnogóry wymienia: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo spraw wewnętrznych, ministerstwo sprawiedliwości, Narodową Agencję Bezpieczeństwa, siły bezpieczeństwa, policję, straż wybrzeża, siły obrony narodowej i inne. Elementy narodowego systemu bezpieczeństwa realizują zadania w systemie obrony zgodnie z Konstytucją, ustawami oraz Planem Obrony Czarnogóry<sup>143</sup>.

### 6.3. Konkluzje

Konstytucja Czarnogóry nie zawiera pojęcia stanu nadzwyczajnego, wymienia natomiast stan wojny i stan wyjątkowy. Problematyka dotycząca ww. stanów nie została zamieszczona w jednym wyodrębnionym rozdziale, lecz jest rozproszona w kilkunastu artykułach konstytucji.

Stan wyjątkowy i stan wojny proklamuje parlament. Jeżeli parlament nie jest w stanie się zebrać, uprawniona do podjęcia decyzji o ogłoszeniu stanu wyjątkowego oraz stanu wojny jest Rada Bezpieczeństwa i Obrony. Winna ona wówczas decyzję o proklamacji któregoś z ww. stanów przedłożyć parlamentowi do zatwierdzenia natychmiast, gdy tylko parlament wznowi obrady. Wynika stąd, że w Czarnogórze występują dwa zbiorowe podmioty upoważnione do wprowadzania stanów nadzwyczajnych: parlament oraz Rada Bezpieczeństwa i Obrony, przy czym parlament został wyposażony względem Rady Bezpieczeństwa i Obrony w prawo nadzorowania decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny. W skład obu podmiotów wchodzi przewodniczący parlamentu, stąd jego kompetencje w zakresie wprowadzania stanów nadzwyczajnych są większe niż pozostałych członków Rady Bezpieczeństwa i Obrony, tj. prezydenta i premiera.

Organem uprawnionym do kontrolowania decyzji wprowadzającej stan wyjątkowy lub stan wojny w zakresie zgodności przedsięwziętych środków i działań z konstytucją jest Sąd Konstytucyjny. Wniosek do

<sup>142</sup> Strategia definiuje następujące główne zadania sił zbrojnych Czarnogóry: obro-  
na kraju, wsparcie instytucji cywilnych w przypadku katastrof naturalnych  
i wywołanych przez człowieka oraz innych sytuacji kryzysowych, w tym spowo-  
dowanych działaniami terrorystycznymi, współpraca w budowie i utrzymaniu  
pokoju w regionie i na świecie, *Montenegro Defence Strategy, op. cit.*, s. 8.

<sup>143</sup> *Ibidem*, s. 7.

Sądu Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności i legalności decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub stanu wojny może wnieść każdy obywatel Czarnogóry, sąd, inna władza państwowa lub samorządowa bądź pięciu członków parlamentu. Sąd Konstytucyjny może także z własnej inicjatywy wszcząć postępowanie w sprawie oceny konstytucyjności i legalności powyższych decyzji.

Konstytucja nie określa wymogów dotyczących formy prawnej decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub stanu wojny ani związanych z publikacją ww. decyzji parlamentu lub Rady Bezpieczeństwa i Obrony w Dzienniku Ustaw Republiki Czarnogóry bądź odnoszących się do terminu ich wejścia w życie.

Cele wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych nie zostały w konstytucji określone, ale pośrednio wynikają one z przesłanek wskazujących warunki, które umożliwiają ich wprowadzenie:

- stan wyjątkowy – wielkie klęski żywiołowe, katastrofy techniczno-technologiczne lub środowiskowe i epidemie, większe zakłócenia spokoju i porządku publicznego oraz pogwałcenie lub usiłowanie obalenia porządku konstytucyjnego,
- stan wojny – bezpośrednie zagrożenie wojną, zaatakowanie Czarnogóry lub wypowiedzenie wojny przeciwko niej.

Konstytucja nie określa, jakie działania mogą i powinny być podejmowane w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego lub stanu wojny. Regulacje w powyższym zakresie zawarte są w ustawie o obronie. Konstytucja natomiast pozwala na ograniczenie niektórych praw człowieka i wolności, wyliczając precyzyjnie, które z nich nie mogą zostać ograniczone. Podczas stanu wojny i stanu wyjątkowego, gdy parlament nie ma możliwości zebrania się, rząd może wydawać dekrety z mocą ustawy. Dekrety te podlegają procedurze potwierdzenia przez parlament, gdy tylko wznowi on obrady.

W czasie stanu wyjątkowego oraz stanu wojny nie może zostać rozwiązany parlament ani zmieniona konstytucja. Jeśli wygaszałaby wówczas kadencja parlamentu lub prezydenta, to ulega ona przedłużeniu maksymalnie do 90 dni po wygaśnięciu okoliczności, które spowodowały wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojny. Na wniosek prezydenta, rządu lub 25 deputowanych parlament może skrócić okres swojej kadencji.

Dopuszczalny zakres terytorialny został określony wobec stanu wyjątkowego, który może zostać wprowadzony na całym lub części terytorium Czarnogóry. Podobnie odnośnie do czasu trwania stanu wyjątkowego zapisano w konstytucji, że powinien on trwać aż do ustania okoliczności, które spowodowały jego wprowadzenie. Konstytucja nie zawiera podobnych zapisów dotyczących terytorium lub czasu obowiązywania stanu wojny.

Konstytucja wskazuje, kto proklamuje stan wyjątkowy lub stan wojny, nie określa natomiast trybu ich zniesienia, tj. nie precyzuje podmiotów, które są władne je zakończyć, ani procedury postępowania, ani przesłanek dopuszczających ich zniesienie.

Czarnogóra nie ma pełnego systemu prawa antydyskryminacyjnego. Komisja Europejska, sporządzając w listopadzie 2010 r. opinię w sprawie wniosku Czarnogóry o członkostwo w Unii Europejskiej, dostrzegła kwestie problematyczne związane ze skutecznością polityki antydyskryminacyjnej, wolnością słowa i stosunkami ze społeczeństwem obywatelskim.

Parlament Europejski w marcu 2011 r. przyjmując dokument dotyczący postępów w negocjacjach akcesyjnych Czarnogóry zwrócił uwagę na przypadki dyskryminacji, ograniczanie niezależności mediów oraz niedostateczny udział kobiet w życiu publicznym. Dyskryminowani są głównie Romowie, Aszkale i Egipcjanie, stąd pełnego wdrożenia wymaga ustawa przeciwdziałająca dyskryminacji uchwalona dopiero w lipcu 2010 r. W praktyce nie są w pełni zagwarantowane także prawa kobiet, dotyczące równości płci.

## Rozdział 7

---

# Stan nadzwyczajny w Grecji

### 7.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Królestwo Grecji niepodległość spod panowania tureckiego uzyskało w 1830 r., a od 1832 r. stolicą kraju są Ateny. Przez następne sto lat Grecja powiększała swoje terytorium o Wyspy Jońskie (1864 – oddane przez Wielką Brytanię), Tesalię (1884 – oddana przez Turcję), Epir, Macedonię, Kretę i wyspy na Morzu Egejskim (1913 – uzyskane po wojnach bałkańskich), Trację Zachodnią (1923 – oddana przez Bułgarię). Po zwrocie przez Włochy wysp Dodekanez (1947) Grecja uzyskała obecne terytorium.

Po I wojnie światowej, w której stała po stronie państw Ententy, Grecja przejściowo okupowała albański Epir Północny (1918–1923) oraz turecką Jonię i Trację Wschodnią (1920–1923). Republika Grecji (gr. trl. Elliniki Dimokratia, trb. Eliniki Dimokratia) proklamowana została w 1924 r., jednak w 1935 r. przywrócono monarchię, a w 1936 r. po wojskowym zamachu stanu wprowadzono dyktaturę. W latach 1941–1944 kraj był okupowany przez Niemcy, Włochy i Bułgarię, a w latach 1945–1949 trwała w nim wojna domowa między komunistami i rojalistami, w której zwyciężyli ci ostatni. W latach 1967–1974 władzę sprawowała junta wojskowa, po obaleniu której nastąpiły rządy demokratyczne.

Ustrój polityczny Grecji, określony w konstytucji z 1975 r. jako republika parlamentarno-prezydencka<sup>144</sup>, wprowadza zasady demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władz (rys. 6). Konstytucja Grecji, mimo gwarantowania wolności sumienia i wyznania stanowi, iż religią panującą jest religia wschodnioprawosławnego kościoła chrześcijańskiego.

Izba Deputowanych, stanowiąca jednoizbowy parlament grecki (gr. trl. Vouli Ton Ellinon), jest wybierana w powszechnych wyborach

---

<sup>144</sup> L. Akritidis, P. Akritidis, *Parlament Grecji*, Warszawa 1998, s. 8.

na czteroletnią kadencję. Czynne prawo wyborcze ma każdy obywatel grecki, który ukończył osiemnaście lat. Udział w wyborach parlamentarnych jest konstytucyjnym obowiązkiem każdego obywatela greckiego, pod rygorem kary pozbawienia wolności na okres od 1 do 12 miesięcy w przypadku jego niedopełnienia. Deputowanym do parlamentu, wybieranym metodą Hagenbacha-Bischoffa<sup>145</sup>, których liczbę określono na 300, może zostać obywatel/ka Grecji, który/a ukończył/a dwadzieścia pięć lat i cieszy się pełnią praw politycznych.

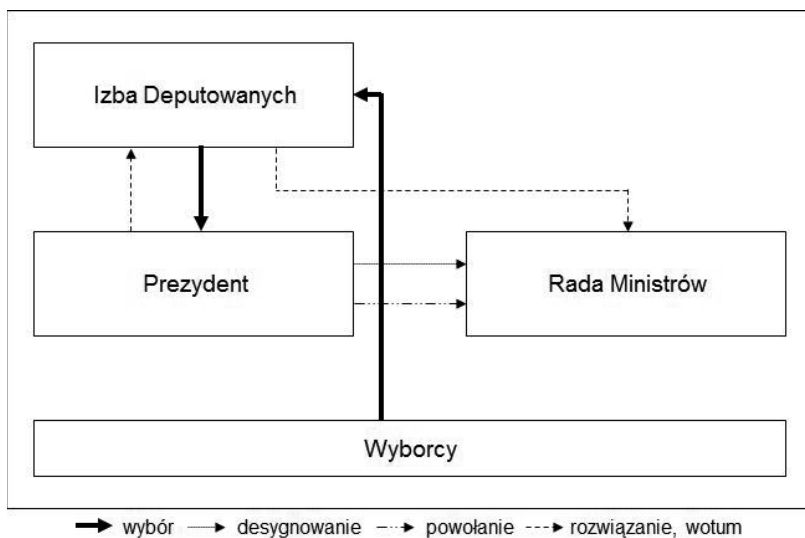
Parlament pełni funkcje ustawodawcze, kontrolne i kreacyjne (np. wybiera prezydenta i udziela wotum zaufania rządowi). Wśród instrumentów kontrolnych parlament ma do dyspozycji: petycje, zapytania, interpelacje do ministrów oraz wnioski o przedstawienie dokumentacji dotyczących istotnych spraw państwowych bądź o wszczęcie specjalnej debaty związanej ze sprawami o istotnym znaczeniu dla interesów państwa.

Prezydent Grecji jest wybierany na 5-letnią kadencję (z możliwością jednokrotnej reelekcji) przez parlament w głosowaniu jawnym, na posiedzeniu zwołanym specjalnie w tym celu, co najmniej na miesiąc przed wygaśnięciem mandatu urzędującego prezydenta. Kandydat, by zostać prezydentem, musi otrzymać minimum dwie trzecie głosów ogólnej liczby deputowanych (podczas trzeciego, odbywanego co pięć dni, głosowania wystarczy zwykła większość głosów). Prezydent ma wyłącznie te uprawnienia, które są mu przyznane przez konstytucję oraz odpowiednie ustawy, m.in.: reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych, wypowiada wojnę, zawiera traktaty pokojowe, sojusze, umowy dotyczące współpracy gospodarczej i udziału w organizacjach międzynarodowych. Ma także (na wniosek ministra sprawiedliwości) prawo łaski, łagodzenia lub zmniejszania kar, abolicji i amnestii.

<sup>145</sup> Metoda Hagenbacha-Bischoffa – najpierw ustala się sumę wszystkich ważnych głosów oddanych w danym okręgu, następnie suma ta jest dzielona przez liczbę mandatów przypadających na ten okręg powiększoną o 1 (uproszczony wzór Droopa). Otrzymany iloraz zaokrągla się do liczby całkowitej, co daje tzw. prowizoryczny iloraz wyborczy. Liczba całkowita (nie uwzględnia się reszt) uzyskana z podziału głosów oddanych na poszczególne partie przez ww. prowizoryczny iloraz wyborczy, określa liczbę mandatów przypadających każdej partii. Gdy pozostają mandaty nieobsadzone, ich rozdział dokonywany jest na 13 wielkich okręgów wyborczych, z których każdy składa się z kilku mniejszych okręgów na podstawie ilorazu sumy wszystkich ważnie oddanych głosów przez liczbę nieobsadzonych mandatów znajdujących się w danym okręgu. Gdyby jeszcze pozostały mandaty nieobsadzone, to cały kraj jest traktowany jako jeden okręg wyborczy, a mandaty dzielone są proporcjonalnie pomiędzy listy partyjne, które uzyskały ponad 3% głosów.



Rys. 6. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Grecji



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004.

Prezydent powołuje premiera, a na jego wniosek powołuje i odwołuje ministrów i sekretarzy stanu oraz, w szczególnych sytuacjach, ma prawo do rozwiązania parlamentu. Prezydent może rozwiązać parlament, gdy dwa następujące po sobie rządy podały się do dymisji lub wyrażono wobec nich wotum nieufności, a także na wniosek rządu, który uzyskał wotum zaufania. Ma prawo zwrócić do parlamentu ustawę w celu ponownego uchwalenia, uzasadniając jednocześnie motywy swojej decyzji. Ponownie uchwaloną bezwzględną większością głosów ustawę prezydent musi podpisać w ciągu dziesięciu dni i ogłosić. Nie ma prawa do odwoływania rządu, zwoływania posiedzeń Rady Ministrów, wydawania dekretów i ogłaszania referendum (na wniosek rządu i na mocy decyzji parlamentu lub na wniosek dwóch piątych i na mocy decyzji trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych). Może jedynie wydawać tylko takie akty, które wymagają kontrasygnaty ze strony właściwego ministra i opublikowania w Dzienniku Rządowym.

W nadzwyczajnych okolicznościach oraz pilnej i nieprzewidzianej konieczności, na wniosek rządu, prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy, które następnie muszą zostać przedłożone parlamentowi (w ciągu czterdziestu dni) do zatwierdzenia, gdyż w przeciwnym razie przestają obowiązywać. Grecką specyfiką jest prawo prezydenta do wystąpienia w nadzwyczajnych okolicznościach z przesłaniem do

narodu, na które musi uzyskać pozytywną opinię oraz kontrasygnatę premiera. Przesłanie jest publikowane w „Dzienniku Rządowym”.

Rząd składa się z premiera i ministrów. Premier określa zakres kompetencji przysługujących ministrom, wiceministrom i ministrom bez teki. Działalność rządu opiera się na zasadzie kolegiałości. Rząd ulega rozwiązaniu na skutek złożenia dymisji lub też w przypadku wyrażenia w stosunku do niego wotum nieufności przez parlament, przy czym wotum nieufności może zostać zgłoszone wobec całego rządu lub jednego, bądź kilku ministrów.

## 7.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W ostatniej dekadzie XX wieku zaostreniu uległy stosunki Grecji z Turcją. W 1994, Grecja i Cypr ogłosiły przyjęcie Wspólnej Doktryny Obronnej, w odpowiedzi tureckie Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, przed wejściem w życie uchwalonej w 1982 r. Konwencji Praw Morza zezwalającej na rozszerzenie wód terytorialnych do 12 mil morskich, że rozszerzenie wód terytorialnych przez Grecję będzie traktowane jako naruszenie *status quo* w regionie. W powyższym okresie doszło także do naruszenia greckiej przestrzeni powietrznej przez samoloty tureckie i kwestionowania greckiej zwierzchności nad wysepkami egejskimi oraz rozmieszczenia przez Grecję rakiet S-300 na terytorium Cypru. Mimo poprawy stosunków grecko-tureckich, szczególnie po szczycie Unii Europejskiej w 1999 r. w Helsinkach, gdy Grecja zaakceptowała przyznanie Turcji statusu kandydata do Wspólnoty i poparła otwarcie z nią negocjacji, wiele kwestii bilateralnych i regionalnych pozostaje nierozwiązanych, np. sprawa podziału Cypru. Grecja sprzeciwia się używaniu przez rząd w Skopje nazwy Macedonia, twierdząc, że odnosi się ona do regionu Grecji, co utrudnia ustanowienie pełnych dyplomatycznych relacji pomiędzy obu krajami. Dzięki mediacji ONZ i USA Ateny w 1995 r. wyraziły zgodę na określanie sąsiada z północy jako Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM). Dotychczas Grecja nie uznaje niepodległości Kosowa, choć partycypuje w utrzymaniu misji KFOR w tym kraju.

Pomimo skomplikowanej sytuacji międzynarodowej w swoim otoczeniu Grecja nie ma w konstytucji unormowań dotyczących stanu wojny. Jedynymi stanami nadzwyczajnymi, jakie dopuszcza ustawa zasadnicza, są stan wyjątkowy i stan oblężenia. W konstytucji istnieją wszakże zapisy dotyczące wojny:

- prezydent reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej i to właśnie on jest uprawniony do wypowiedzania wojny (art. 36 ust. 1),

- wybuch wojny lub ogłoszenie mobilizacji stanowi podstawę ogłoszenia stanu oblężenia (art. 48 ust. 1),
- w czasie wojny lub mobilizacji możliwe jest rekwirowanie prywatnej własności na potrzeby sił zbrojnych (art. 18 ust. 3),
- w przypadku wojny kadencja prezydenta zostaje wydłużona, aż do czasu zakończenia wojny (art. 30 ust. 4), tak jak kadencja parlamentu (art. 53 ust. 3),
- wraz z zakończeniem wojny przestają obowiązywać środki wprowadzone w stanie oblężenia, jeżeli wojna była podstawą jego ogłoszenia (art. 48 ust. 4).

Zgodnie z konstytucją Grecji wszystkie osoby żyjące na jej terytorium mogą cieszyć się pełną ochroną życia, honoru i wolności bez względu na narodowość, rasę, język oraz poglądy religijne lub polityczne. Wyjątki od powyższej zasady mogą wynikać jedynie z prawa międzynarodowego (art. 5 ust. 2). Jeden z takich wyjątków dotyczy ochrony życia i dlatego wymaga krótkiego wyjaśnienia. Kara śmierci została wyeliminowana z greckiego kodeksu karnego już w 1993 r.<sup>146</sup> Jednak ratyfikując drugi protokół dodatkowy do paktu ICCPR, Grecja zastrzegła sobie prawo do stosowania kary śmierci w czasie wojny, zgodnie z postanowieniami jej Wojskowego Kodeksu Karnego<sup>147</sup>. Grecja nie ratyfikowała również protokołu nr 6 do konwencji ECHR, który przewiduje zniesienie kary śmierci, gdyż w jej systemie prawnym kara śmierci przewidziana jest w odniesieniu do czynów popełnionych w czasie wojny lub bliskiej groźby jej wybuchu<sup>148</sup>.

### 7.2.1. Stan wyjątkowy

W 2002 r. Ateny zostały dotknięte wielkimi opadami śniegu, które sparaliżowały miasto, przerywając połączenia powietrzne i ruch drogowy w centralnej i południowej Grecji. Międzynarodowy port lotniczy w Atenach został zamknięty, a autostrada łącząca Ateny i Thessaloniki była nieprzejezdna. Ponad 100 miast w centralnej Grecji zostało odciętych od świata i pozbawionych elektryczności<sup>149</sup>.

W 2006 r. na trzech wyspach: Krecie, Leros i Astypalai setki domów zostało zalanych, a ruch drogowy wstrzymany przez spadające

<sup>146</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant – Initial Report: Greece*, Human Rights Committee UN, Genewa 2004, s. 38.

<sup>147</sup> M. Walton, *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights Aiming at the Abolition of the Death Penalty*, Background Paper nr 2005/4 (3<sup>rd</sup> edition 2008), s. 26.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> *Greece Calls State of Emergency over Snow Disruption*, independent.co.uk (5.01.2002).

skały i wdzierające się na drogi potoki. Na Morzu Egejskim wstrzymana została żegluga promowa, gdyż wichury osiągały siłę 10 w skali Beauforta<sup>150</sup>.

W lipcu i sierpniu 2007 r. Grecję dotknęły pożary, które pozbawiły życia ponad 80 osób<sup>151</sup> i objęły ogółem prawie 269 tys. hektarów w regionach: Tessali, Sterei, Attiki i na Peloponezie, jak również na wyspach Kithira i Kefalonia.

Grecki rząd w 2007 r. aż czterokrotnie zwracał się o pomoc międzynarodową przy gaszeniu pożarów. Jedynie w sierpniu pomocy udzielało 12 państw Unii Europejskiej, dostarczając 10 samolotów przeciwpożarowych, 3 inne samoloty, 12 helikopterów oraz 400 specjalistów, w tym pilotów, strażaków. Z pomocą pośpieszyły także państwa spoza Wspólnoty (Turcja, Szwajcaria, Serbia, Izrael i Rosja)<sup>152</sup>.

W sierpniu 2009 r. pożary wybuchły w okolicach Aten i zbliżając się do miasta, zmusiły do ewakuacji ponad 10 tys. mieszkańców stolicy, w tym pacjentów dwóch dużych szpitali dziecięcych. Ogień, na powierzchni 12 tys. hektarów gasiło 12 samolotów przeciwpożarowych, 9 helikopterów i setki strażaków<sup>153</sup>.

W październiku 2010 r. na dwóch wyspach (Ikaria i Chios) leżących na Morzu Egejskim wystąpiły powodzie wywołane gwałtownymi ulewami<sup>154</sup>.

Wszystkie powyższe sytuacje wypełniały wymogi ogłoszenia stanu wyjątkowego.

Zapis o stanie wyjątkowym, a *de facto* o stanie oblężenia, wprowadzonym w przypadku zakłóceń porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego został usunięty z greckiej konstytucji w 1986 r. Obecnie stan wyjątkowy<sup>155</sup> wymieniany jest jedynie w art. 48 ust. 7 ustawy zasadniczej i to raczej w ogólnym znaczeniu stanu nadzwyczajnego, gdyż przywołuje środki podjęte na mocy art. 48 podczas stanu oblężenia.

Stanu wyjątkowego częściowo dotyczą także zapisy art. 5 ust. 4 (wypadki nadzwyczajnej konieczności<sup>156</sup>), art. 18 ust. 3 (warunki naj-

<sup>150</sup> *Storms in Greece Leave Three Dead; State of Emergency Declared on Three Islands*, usatodey.com (18.10.2006).

<sup>151</sup> *Emergency In Greece After Forest Fires Go Out Of Control*, kashmiroobserver.net (22.08.2007).

<sup>152</sup> *Greece Forest Fires – Summer 2007*, ec.europa.eu (11.08.2010).

<sup>153</sup> *Greece Declares State of Emergency as Wildfires Sweep Towards Athens*, telegraph.co.uk (22.08.2009).

<sup>154</sup> *Greece Floods: State of Emergency Declared*, bbc.co.uk (20.10.2010).

<sup>155</sup> Stan wyższej konieczności, *Konstytucja Grecji*, tłum. G. i W. Uliccy, Warszawa 2005, s. 69.

<sup>156</sup> *Ibidem*, s. 38.

wyższej konieczności<sup>157</sup>), art. 22 ust. 4 (pilna potrzeba społeczna<sup>158</sup>). W myśl powyższych norm konstytucyjnych w stanie wyjątkowym:

- każdemu Grekowi można zakazać swobodnego przemieszczania się po obszarze kraju w celu uniemożliwienia angażowania się w czyny zakazane przez prawo,
- dozwolone jest rekwirowanie własności prywatnej na potrzeby stawienia czoła nagłej sytuacji wyjątkowej, która może zagrozić porządkowi publicznemu lub zdrowiu obywateli,
- w sytuacji będącej skutkiem katastrofy, gdy zagrożone jest zdrowie publiczne, może być wprowadzony obowiązek pracy dla lokalnych agencji rządowych, w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb, przy czym za bezpieczeństwo pracujących osób odpowiada państwo,
- nim zaczną obowiązywać ograniczenia praw i wolności wprowadzane drogą legislacyjną (p. 6.2.2), prezydent jest uprawniony do wprowadzenia środków przywracających normalne funkcjonowanie instytucji konstytucyjnych<sup>159</sup>,
- deputowanym gwarantowane jest prawo do ochrony przed ściganiem sądowym, aresztowaniem, uwięzieniem lub pozbawieniem wolności w czasie trwania kadencji, a także po rozwiązaniu Izby Deputowanych lub upływie jej kadencji<sup>160</sup>.

### 7.2.2. Stan oblężenia

Na podstawie art. 48 konstytucji, w przypadku wojny lub mobilizacji z powodu zagrożeń zewnętrznych, bądź bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, parlament na wniosek rządu może przyjąć uchwałę o wprowadzeniu na całym lub części terytorium kraju stanu oblężenia<sup>161</sup>. Decyzję w powyższym zakresie podejmuje parlament większością 3/5 całkowitej liczby deputowanych. Tą samą uchwałą powinien zostać zdefiniowany okres obowiązywania stanu oblężenia, który nie może przekraczać 15 dni. Okres ten może zostać przedłużony o następne 15 dni jedynie kolejną uchwałą parlamentu, który

<sup>157</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>158</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>159</sup> Środki te winny zostać przedłożone parlamentowi do akceptacji w ciągu piętnastu dni od ich wprowadzenia. Jeśli środki wprowadzone przez prezydenta nie zostaną przedłożone parlamentowi w powyższym terminie lub parlament w tym terminie ich nie zaakceptuje, to po piętnastu dniach od ich wprowadzenia przestaną obowiązywać (art. 48 ust. 5).

<sup>160</sup> J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 65.

<sup>161</sup> Do 1986 r. ww. art. 48 przewidywał również wprowadzenie stanu oblężenia, w przypadku: „poważnych zakłóceń lub oczywistych gróźb dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego”, dekretem prezydenckim kontrasygnowanym przez premiera.

musi w tym celu zostać zwołany, nawet gdyby upłynęła jego kadencja. Jeżeli parlament nie obraduje lub nie może zebrać się w określonym czasie, stan oblężenia może zostać wprowadzony na wniosek rządu dekretem prezydenta. Rząd przedkłada powyższy dekret do akceptacji parlamentowi, gdy tylko wznowi on obrady, nawet jeżeli wówczas stan oblężenia będzie już uchylony lub upłynie okres jego obowiązywania.

Konsekwencją wprowadzenia stanu oblężenia jest ustanowienie sądów nadzwyczajnych oraz możliwość zawieszenia obowiązywania wielu podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich. Paletę możliwych do zastosowania środków określa art. 48 ust. 1 konstytucji (są to: art. 5 ust. 4, art. 6, art. 8–9, art. 11, art. 12 ust. 1–4, art. 14, art. 19, art. 22 ust. 3, art. 23, art. 96 ust. 4 i art. 97).

Ograniczone może zostać prawo do:

- przybycia do i opuszczania kraju oraz swobodnego przemieszczania się na jego terytorium,
- niearesztowania i niewięzienia bez wyroku sądowego,
- swobodnego dostępu do organów sądowych i ochrony prawnej,
- ochrony miru domowego,
- zgromadzeń,
- zrzeszania się i działalności związkowej,
- swobodnego wyrażania i propagowania swoich myśli ustnie, na piśmie i za pomocą prasy (może zostać wprowadzona cenzura),
- ochrony tajemnicy korespondencji i swobody komunikacji,
- odmowy udziału we wszelkich formach pracy obowiązkowej.

Ponadto uprawnienie do jurysdykcji nad osobami cywilnymi mogą uzyskać sądy wojskowe, w tym specjalistyczne sądy morskie i sił powietrznych. Wprowadzona może zostać uproszczona procedura sądownictwa ciężkich przestępstw kryminalnych i zbrodni politycznych.

W stanie oblężenia nie może natomiast zostać zawieszone obowiązywanie art. 7 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że tortury, jakiegokolwiek cielesne maltretowanie, osłabianie zdrowia lub używanie przemocy psychicznej, jak również jakiegokolwiek inna obraza ludzkiej godności jest zakazana i podlega karze.

Na mocy art. 48 konstytucji uchwalona została ustawa nr 566/1977 o stanie oblężenia, która stanowi, że w ww. stanie nadzwyczajnym uprawnienia władz cywilnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz utrzymania porządku będą realizowały organy wojskowe w taki sposób, jaki uznają za właściwy. Organy wojskowe w czasie obowiązywania stanu oblężenia mają prawo stosowania środków, które w normalnych okolicznościach byłyby postrzegane jako naruszenie podstawowych praw i wolności.

Zawieszenie indywidualnych praw i wolności jest dozwolone wyłącznie w takim stopniu, jaki jest konieczny w celu uporania się

z zagrożeniami, które stały u podstaw wprowadzenia stanu oblężenia. Na przykład zawieszenie prawa działania stowarzyszeń i związków zawodowych nie prowadzi do rozwiązania założonych stowarzyszeń i związków, a jedynie zawiesza ich konstytucyjną ochronę, co oznacza, iż nie doprowadza do automatycznego zniesienia chronionych prawnie relacji. Zaznaczyć należy, że stan oblężenia nie był wprowadzany w Grecji od zakończenia okresu dyktatury wojskowej (1967–1974).

### 7.3. Konkluzje

Konstytucja Grecji przewiduje możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego i stanu oblężenia; stan wyjątkowy nie został jednak unormowany w ustawie zasadniczej, która przewiduje jedynie stosowanie środków stanu wyjątkowego (art. 48 ust. 7) oraz stosowanie środków administracyjnych w sytuacji wyjątkowej (art. 5 ust. 4). Stan oblężenia jest znacznie precyzyjniej umocowany w systemie konstytucyjnym.

Inicjatywa w zakresie wprowadzenia stanu oblężenia leży w rękach Rady Ministrów, która nie może jednak wprowadzić go samodzielnie. Decyzję o wprowadzeniu stanu oblężenia (*state of siege*), na wniosek rządu, podejmuje parlament (art. 48 ust. 1), specjalną uchwałą podejmowaną większością trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeśli parlament nie obraduje – lub z przyczyn obiektywnych nie może się zebrać – decyzję o wprowadzeniu stanu oblężenia, na wniosek rządu, może podjąć prezydent, wydając w tym celu dekret (art. 48 ust. 2). Rząd jest zobowiązany przedłożyć powyższy dekret do aprobaty parlamentowi, gdy tylko będzie on mógł wznowić obrady, gdyż parlament został wyposażony w prawo kontrolowania i nadzorowania decyzji wprowadzającej stan oblężenia. Zarówno uchwała parlamentu o wprowadzeniu stanu oblężenia, jak i dekret prezydenta o wprowadzeniu ww. stanu są publikowane przez prezydenta w „Dzienniku Rządowym”.

Przesłanki zastosowania stanu oblężenia, który może być wprowadzony na całym lub części terytorium kraju na okres piętnastu dni i przedłużony przez parlament dowolną liczbę razy, ale każdorazowo nie więcej niż o piętnaście dni, to: wojna, mobilizacja z powodu gróźb zewnętrznych lub bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego oraz przypadki zbrojnych zamachów, zmierzających do obalenia ładu demokratycznego w państwie.

Grecka ustawa zasadnicza zapewnia ochronę wszystkich podstawowych praw osobistych i politycznych, w tym np. ochronę swojej tożsamości genetycznej (art. 5 ust. 5), dostępu do informacji (art. 5A ust. 1) czy przynależności do Społeczeństwa Informacyjnego (art. 5A

ust. 2). Konstytucja dopuszcza jednak zawieszenie niektórych, precyzyjnie wyspecyfikowanych praw i wolności (art. 48 ust. 1), wskazując jednocześnie, które prawa i wolności w żadnym przypadku nie mogą być zawieszone (art. 110 ust. 1). Zawieszenie praw i wolności przestaje obowiązywać z chwilą zakończenia wojny, jeżeli to ona była przyczyną ich wprowadzenia, a w innych przypadkach po upływie terminu, na jaki zawieszenie zostało wprowadzone.

Zapisy art. 7 ust. 2 greckiej konstytucji, dotyczące zakazu tortur, kar cielesnych, uszkodzenia zdrowia, stosowania przemocy psychicznej lub poniżania ludzkiej godności, wypełniają wymogi art. 4 konwencji ICCPR.

Grecja w 1997 r. podpisała Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych, jednak dotychczas jej nie ratyfikowała, podobnie jak nie przystąpiła do europejskiej Karty Języków Regionalnego lub Mniejszościowych. Za jedyną mniejszość na greckim terytorium (na mocy traktatu z Lozanny z 1923 r.) są uznawani muzułmanie w zachodniej Tracji (północno-wschodnia Grecja). Mniejszość ta składa się z trzech odmiennych grup: Turków – 50%, Pomaków – 35% i Romów – 15%. Jako mniejszość narodowa nie są natomiast traktowani np. Romowie poza Tracją lub członkowie innych społeczności, w tym Macedończycy, co narusza ich prawo do stowarzyszania się, a tym samym art. 11 konwencji ECHR. W trzecim raporcie w sprawie Grecji (2004) Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji stwierdziła, że osoby chcące wyrazić swą macedońską, turecką lub inną tożsamość spotykają się z nietolerancją otoczenia i stają się celami uprzedzeń oraz stereotypów.

W 2007 r. Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji przeciw Kobietom zarzucił Grecji naruszanie prawa muzułmańskiej mniejszości do zawierania małżeństw i dziedziczenia, a tym samym dyskryminację muzułmańskich kobiet, wbrew greckiej konstytucji oraz art. 16 Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet.



## Rozdział 8

---

# Stan nadzwyczajny w Kosowie

### 8.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Kosowo<sup>162</sup> zostało przyłączone do Serbii w 1180 r.; jednak włącznie obszar ten nie pokrywa się z pojęciem geograficznym, gdyż aktualna nazwa określa jedynie niewielką część terenu obejmowanego nią w średniowieczu<sup>163</sup>. W 1389 r. Serbia w bitwie na Kosowym Polu oparła się inwazji tureckiej, ale z czasem utraciła niepodległość, a wraz z nią Kosowo (1455) na rzecz imperium osmańskiego. Po porażce w 1690 r. powstania antytureckiego (1689–1690) ludność serbska, powodowana strachem przed odwetem tureckim, opuściła teren dzisiejszego Kosowa, co umożliwiło zasiedlenie go przez Albańczyków.

W 1878 r. Serbia uzyskała niepodległość spod panowania tureckiego, jednak w jej granicach nie znalazło się Kosowo. W wyniku I wojny bałkańskiej, w której Serbia, Czarnogóra, Bułgaria i Grecja walczyły przeciwko Turcji z zamiarem wyparcia jej z Europy (1912), Kosowo wróciło do Serbii. Fakt ten Serbowie traktują jako wyzwolenie Kosowa spod okupacji tureckiej, zaś Albańczycy, którzy już wówczas stanowili większość mieszkańców prowincji, jako początek okupacji serbskiej.

W latach I wojny światowej Kosowo okupowane było po części przez Austro-Węgry i Bułgarię, a po zakończeniu wojny weszło w skład Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców.

Podczas II wojny światowej Kosowo podzielone było na trzy strefy okupacyjne: włoską, która po wojnie weszła w skład Albanii, oraz nie-

---

<sup>162</sup> Pierwszymi mieszkańcami Kosowa byli Ilirowie, od których swoje pochodzenie wywodzą Albańczycy, G.R. Jansen, *Albanians and Serbs in Kosovo*, lamar.colostate.edu.

<sup>163</sup> W średniowieczu Kosowo pełniło rolę ośrodka państwowości, kultury i świadomości narodowej Serbów, na jego terenie znajdowały się ówczesne stolicy państwa serbskiego (m.in. Ras, Prizren i Priština) oraz siedziba cerkwi prawosławnej (Žiža), por. S. Nowak, *Kosowo – mit i historia w konflikcie serbsko-albańskim (szkic)*, postjugo.filg.uj.edu.pl.

miecką i bułgarską, które włączone zostały do Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Kosowo z czasem uzyskało status regionu autonomicznego w ramach Serbii (1946), a następnie stało się, kolejno, w pełni autonomiczną prowincją (1963) oraz republiką autonomiczną w ramach federacji (1974). Po objęciu w Jugosławii władzy przez Slobodana Miloševića autonomia Kosowa została znacznie ograniczona (1989).

Republika Kosowa (alb. Republika e Kosovës, serb. Република Косово / Republika Kosova) przez władze Serbii – popierane w tej kwestii przez niektóre państwa, w tym należące do Unii Europejskiej i NATO – uważana jest za część jej terytorium i nazywana Prowincją Autonomiczną Kosowo i Metochia (alb. Kosovë e Metohi lub Krahi-na Autome e Kosovës dhe Metohisë, serb. Косово и Метохија / Kosovo i Metohija lub Аутономна покрајина Косово и Метохија / Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija).

Kosowo (alb. Kosova / Kosovë, serb. Косово / Kosovo) od 1999 r. jest protektoratem administrowanym przez ONZ (Tymczasowa Misja Administracyjna Narodów Zjednoczonych w Kosowie, ang. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) przy pomocy sił międzynarodowych pod auspicjami NATO (ang. Kosovo Force – KFOR). Wówczas Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję nr 1244 z 10 czerwca 1999 r.<sup>164</sup>, określającą tymczasowe struktury wewnętrzne Kosowa, co spowodowało konieczność wycofania się serbskich sił bezpieczeństwa z Kosowa i ułatwiło rozpoczęcie procesu stabilizacji politycznej.

W lutym 2007 r. prezydent Finlandii Matti Ahtisaari zaproponował plan ograniczonej suwerenności dla prowincji. Do lipca 2007 r. plan ten, mimo poparcia USA, Unii Europejskiej i niektórych państw członkowskich Rady Bezpieczeństwa ONZ, był wielokrotnie zmieniany na wniosek Rosji, która jednoznacznie dbała o interesy Serbii. Rozmowy zostały zerwane pod koniec 2007 r., a od początku 2008 r. kosowscy Albańczycy podjęli działania zmierzające do proklamowania niepodległości.

Konstytucja najmłodszego państwa w Europie – powstałego 17 lutego 2008 r., którego służby publiczne na obszarach zamieszkałych przez Serbów nadzorowane są przez ONZ-owską misję UNMIK, a na pozostałych terenach – przez unijną misję EULEX, zachowujące neutralność względem statusu Kosowa – po podpisaniu przez prezydenta Kosowa i Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ w Kosowie, weszła w życie 15 czerwca 2008 r.<sup>165</sup> Tym samym kosowscy

<sup>164</sup> *United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)*, 10.06.1999.

<sup>165</sup> 8 października 2008 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ poparło wniosek Serbii i przyjęło rezolucję nr 63/3 (A/RES/63/3), w której postanowiło zwrócić się do

Albańczycy stali się pierwszą mniejszością narodową na starym kontynencie po II wojnie światowej, która uzyskała prawo do własnego kraju, przez secesję części terytorium innego państwa (Serbii) i utworzenie na jego terytorium niepodległej Republiki Kosowa.

Obywatele Kosowa tworzą wieloetniczne społeczeństwo, które jest rządzone z poszanowaniem prawa, zaś Kosowo jest państwem świeckim i neutralnym w kwestiach religii, z językiem albańskim i serbskim jako językami urzędowymi. Art. 1 konstytucji stanowi, iż Kosowo nie wysunie roszczeń terytorialnych wobec żadnego kraju lub jego części, do żadnego kraju się również nie przyłączy. Kosowo ma już własną armię, sądy, ministerstwa i inne instytucje państwowe, jednak sprawująca kontrolę nad Kosowem misja ONZ nie przekazała jeszcze pełni władzy kosowskim instytucjom. Kosowskiej konstytucji nie uznają ani Serbowie, ani kraje wspierające Serbię, w tym Rosja.

W Kosowie obowiązuje parlamentarno-prezydencki system rządów. Choć formalnie Kosowo jest prowincją serbską, to jego ludność w ponad 90% stanowią Albańczycy. Zgodnie z konstytucją obowiązuje zasada równości wszystkich obywateli i poszanowanie praw człowieka i ludzkich wspólnot, stąd ludność serbska dysponuje gwarancją reprezentacji oraz szczególnymi uprawnieniami kontrolnymi w gminach, w których stanowi większość mieszkańców, autonomię finansową oraz prawo do przyjmowania pomocy finansowej od Serbii, z jednym warunkiem – przejrzystości w rachunkach.

Jednym z podstawowych problemów Kosowa jest brak angażowania się kosowskich Serbów w działalność instytucji państwowych, co utrudnia, a czasem uniemożliwia ich powołanie, gdyż konstytucja przewiduje obecność przedstawicieli mniejszości w składzie poszczególnych instytucji i ich organów. Kosowski parlament (alb. *Kuvendi e Kosovës*), wybierany na czteroletnią kadencję, jest jednoizbowy i liczy 120 miejsc, z których 20 zarezerwowanych jest dla przedstawicieli mniejszości narodowych (10 dla Serbów, 4 dla Romów oraz przedstawicieli dwóch albańskojęzycznych grup etnicznych Ashkali i Egipcjan – po jednym mandacie plus jeden dodatkowy dla mniejszości, która z tej grupy uzyska najlepszy wynik wyborczy, 3 dla Bośniaków, 2 dla Turków oraz 1 dla Gorańców), pod warunkiem, że samodzielnie nie uzyskają lepszego wyniku wyborczego.

W konstytucji Kosowa, w większości zamieszkiwanego przez ludność muzułmańską, uznano równość kobiet i mężczyzn, lecz kobiety nie są włączone w polityczny, gospodarczy i społeczny rozwój Kosowa

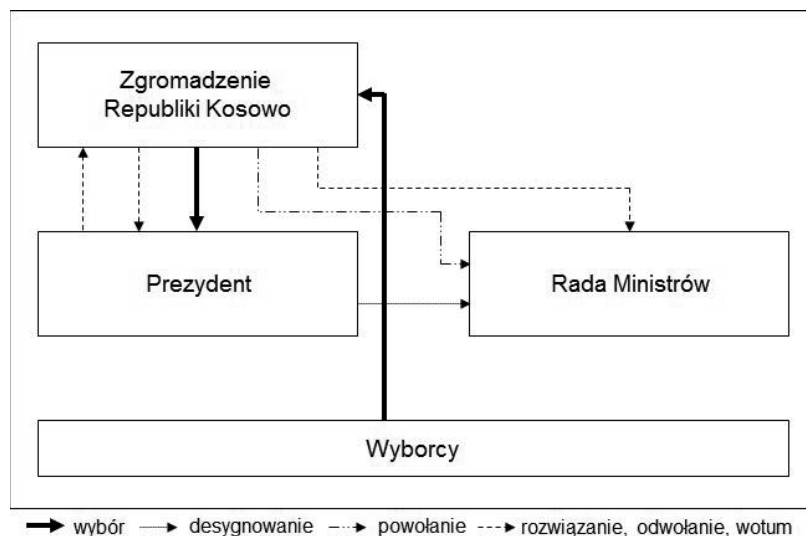
---

Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze o opinię doradczą, dotyczącą zgodności jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Kosowo z prawem międzynarodowym.

oraz znajdują się w niekorzystnej sytuacji w dziedzinie edukacji i możliwości zatrudnienia. Kraj jest bardzo słabo rozwinięty gospodarczo, reformy przeprowadzane są w wolnym tempie, powszechna jest korupcja oraz przestępczość zorganizowana. Parlament Europejski zalecił władzom Kosowa m.in. inwestowanie w energię odnawialną i podjęcie w tej dziedzinie współpracy regionalnej<sup>166</sup>. Postulat ten związany jest z niedoborami energii w Kosowie i planami budowy dużej elektrowni zasilanej węglem brunatnym, którego piąte co do wielkości złoża na świecie zlokalizowano w tym kraju. Parlament uchwala ustawy, rezolucje i inne akty generalne oraz dokonuje poprawek w konstytucji (2/3 głosów, przy obecności minimum 2/3 deputowanych), ogłasza referendum, ratyfikuje międzynarodowe traktaty, zatwierdza budżet kraju, wybiera i odwołuje prezydenta (rys. 7), wybiera rząd oraz wyraża wotum zaufania lub wotum nieufności wobec niego, wybiera członków Sądu Najwyższego, Prokuratury Generalnej i Trybunału Konstytucyjnego, sprawuje kontrolę polityczną nad rządem oraz nad polityką wewnętrzną i zewnętrzną państwa, wyraża zgodę na wprowadzenie stanu zagrożenia przez prezydenta.

Inicjatywę ustawodawczą mają prezydent, rząd, parlament oraz grupa minimum 1000 obywateli.

Rys. 7. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Kosowa



Źródło: opracowanie własne.

<sup>166</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 lutego 2009 r. w sprawie Kosowa i roli Unii Europejskiej (P6\_TA(2009)0052).

Aby ustawy uchwalane przez parlament weszły w życie, nadal formalnie powinny być zatwierdzane przez UNMIK, który przy tej czynności powołuje się na rezolucję nr 1244 i na *Podstawę konstytucyjną dla tymczasowych władz samorządowych* nadaną Kosowu w 2001 r., przy czym ostatnia taka ustawa pochodzi z 2008 r., czyli sprzed wejścia w życie konstytucji Kosowa.

Prezydent Kosowa jest wybierany przez parlament większością 2/3 głosów w głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję (z prawem do jednokrotnej reelekcji). Kandydatem może zostać każdy obywatel Kosowa w wieku minimum 35 lat, który uzyska poparcie minimum 30 deputowanych (każdy deputowany może poprzeć tylko jednego kandydata na prezydenta). Po wyborze nie może on pełnić żadnych innych funkcji politycznych ani publicznych. Prezydent reprezentuje jedność narodu oraz gwarantuje demokratyczne funkcjonowanie instytucji. Do jego najważniejszych kompetencji należy: zwracanie ustaw do parlamentu w celu ponownego uchwalenia, podpisywanie porozumień międzynarodowych, proponowanie parlamentowi poprawek do konstytucji i kandydata na premiera, wskazywanie kandydata na Przewodniczącego Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego. Ponadto prezydent prowadzi politykę zagraniczną kraju, jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych i w porozumieniu z premierem decyduje o wprowadzeniu stanu zagrożenia.

Rząd jest organem wykonawczym. W jego skład wchodzi premier, wicepremier (jeden lub kilku) i ministrowie. Kandydat na premiera wskazywany przez prezydenta w ciągu 15 dni kompletuje skład rządu oraz przygotowuje *exposé*. Gdy kandydat na premiera nie uzyska wotum zaufania i zrezygnuje lub stanowisko zostanie zwolnione w trakcie kadencji, parlament występuje do prezydenta o wskazanie kolejnego kandydata.

W każdym rządzie, co najmniej dwie teki ministerialne są zarezerwowane dla mniejszości narodowych – jeden z ministrów musi być z pochodzenia Serbem a drugi reprezentantem innych mniejszości. Ponadto musi zostać wyznaczonych minimum 4 wiceministrów spoza Kosowian narodowości albańskiej (po dwóch z mniejszości serbskiej i innych mniejszości – w ostatnim przypadku łącznie) – bądź sześciu, gdy rząd liczy ponad 12 ministerstw.

Rząd proponuje i wdraża politykę wewnętrzną i zagraniczną, promuje rozwój gospodarczy kraju, przygotowuje projekty ustaw i innych aktów prawnych, w tym budżetu kraju, proponuje prezydentowi kandydatów na szefów placówek dyplomatycznych poza krajem, a parlamentowi poprawki do konstytucji. Premier reprezentuje rząd i kieruje jego pracami, może dokonywać zmiany ministrów bez zgody parla-

mentu, konsultuje z prezydentem sprawy dotyczące wywiadu oraz polityki zagranicznej.

Władza sądownicza w Kosowie obejmuje: Sąd Najwyższy, sądy okręgowe, sądy miejskie, sądy ds. wykroczeń. Przed ogłoszeniem niepodległości przez Kosowo Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego ONZ mianował sędziów i prokuratorów z listy kandydatów przedstawionej przez radę sędziowsko-prokuratorską i zatwierdzonej przez Zgromadzenie. Obecnie powyższą funkcję sprawuje Prezydent Kosowa na wniosek Rady Sądownictwa Kosowa.

## 8.2. Konstytucyjne podstawy stanu nadzwyczajnego

Mimo iż w 1945 r. Kosowo uzyskało formalną autonomię w ramach Serbskiej Republiki Jugosławii, to nie była ona realizowana, gdyż rząd federalny z niewielkimi przerwami do 1968 r. utrzymywał w prowincji stan wyjątkowy. Realną i szeroką autonomię w ramach Serbii Kosowo uzyskało dopiero w 1974 r. po przyjęciu nowej konstytucji Jugosławii<sup>167</sup>.

W 1981 r. po protestach studenckich w Prisztinie, które szybko nabrały charakteru politycznego, władze Jugosławii wprowadziły ponownie stan wyjątkowy oraz godzinę policyjną. Kolejny stan wyjątkowy wprowadzono w 1989 r. po demonstracjach i strajkach Albańczyków, które próbowano zdławić z użyciem wojska. Armia jugosłowiańska otoczyła lokalny kosowski parlament, w efekcie zastraszeni albańscy deputowani zaakceptowali zmiany w konstytucji skutkujące likwidacją autonomii Kosowa.

Zniesienie autonomii wywołało bojkot instytucji serbskich przez Kosowarów<sup>168</sup> oraz krwawe starcia Albańczyków z siłami rządowymi w całej prowincji. Serbowie próbowali uspokoić sytuację, znosząc w kwietniu 1990 r. stan wyjątkowy. Jednak po ogłoszeniu przez Albańczyków w lipcu tegoż roku niezależności Kosowa w ramach Jugosławii, serbskie władze rozwiązały kosowski parlament i zdymisjonowały lokalny rząd, co doprowadziło we wrześniu do uchwalenia w Kacaniku konstytucji niepodległej republiki, nadal jednak wchodzącej w skład Jugosławii.

W związku z kolejnymi represjami oraz w obliczu rozpadu federacji we wrześniu 1991 Kosowarzy przeprowadzili referendum, w którym opowiedzieli się za niepodległością zamieszkaną w większości przez nich serbskiej prowincji.

<sup>167</sup> K. Pawłowski, *Konflikt serbsko-albański w Jugosławii (1945–1999)*, „Consensus Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Politologii UMCS” 2001, nr 1, s. 12.

<sup>168</sup> Kosowar to obywatel Kosowa narodowości albańskiej.

Opowiedzenie się Kosowarów w referendum za niepodległością i przeprowadzenie wyborów na prezydenta i do parlamentu z jednej strony oraz nieuznanie nowych władz przez Belgrad i serbskie represje z drugiej – doprowadziło do wybuchu walk w 1998 r. W efekcie prowadzonych przez Serbów czystek etnicznych około 850 tys. Albańczyków opuściło Kosowo, szukając schronienia w Albanii i Macedonii.

Po bezskutecznych próbach dyplomatycznego rozwiązania konfliktu, NATO zdecydowało o podjęciu działań militarnych. Dokonano nalotów na cele strategiczne i wojskowe w Serbii, co doprowadziło do zawarcia porozumienia pokojowego. Na jego mocy zmuszono wojska jugosłowiańskie do wycofania z Kosowa oraz umożliwiono powrót uchodźców. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 1244, na mocy której utworzono Misję Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), której przekazano zwierzchnictwo nad prowincją, oraz wprowadzono siły międzynarodowe KFOR (Kosovo Force).

Aktualnie, zgodnie z konstytucją, w Kosowie może być wprowadzony jeden rodzaj stanu nadzwyczajnego – stan wyjątkowy. Stan ten może wprowadzić Prezydent Kosowa, gdy: zachodzi potrzeba zastosowania „wyjątkowych środków obrony” (art. 131 ust. 3)<sup>169</sup>, albo istnieje zagrożenie porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego, a także w przypadku klęski żywiołowej na całym, bądź części terytorium kraju (art. 131 ust. 4).

W stanie wyjątkowym nie może zostać zawieszona konstytucja, podobnie jak nie może zostać zmienione prawo wyborcze, wolno natomiast zawiesić prawa i wolności obywatelskie, ale tylko w niezbędnym zakresie i jedynie na niezbędny okres. W razie konieczności wprowadzenia środków nadzwyczajnych, prezydent ogłasza stan wyjątkowy po konsultacji z premierem, a następnie wydaje dekret, w którym wskazuje środki, jakie mają zostać wprowadzone, oraz zakres ograniczenia praw i wolności. W ciągu 48 godzin parlament może zatwierdzić lub odrzucić dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na taki okres, na jaki zachodzi konieczność, nie dłużej jednak niż na 60 dni. Parlament może wydłużyć okres obowiązywania stanu wyjątkowego o kolejne 30 dni, jednak tak, by łącznie okres dodatkowy wynosił nie więcej niż 90 dni. W przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na katastrofę naturalną parlament może wydłużyć łączny okres jego obowiązywania do ponad 150 dni, po uzyskaniu poparcia 2/3 ogólnej liczby deputowanych. W stanie wyjątkowym prezydent, po konsultacji z rządem i parlamentem, może ogłosić mobilizację sił zbrojnych.

<sup>169</sup> K. Nowak, *Konstytucja Republiki Kosowa*, Rzeszów 2010, s. 113.

### 8.2.1. Stan wyjątkowy

Po II wojnie światowej ludność albańska w Kosowie stawiała zbrojny opór przeciwko wojskom Tity. W konsekwencji władze Jugosławii w 1947 r. wprowadziły w Kosowie stan wyjątkowy, który trwał z przerwami 20 lat. Po jego zniesieniu (1968) Albańczycy zaczęli domagać się przyznania Kosowu statusu siódmej republiki federacyjnej w ramach Jugosławii oraz m.in. utworzenia samodzielnego uniwersytetu. Uniwersytet w Prisztinie powstał w 1969 r.; autonomia Kosowa stopniowo była poszerzana i w 1974 r. uznano go za region autonomiczny w ramach Serbii – podobnie jak Wojwodina – nie miał prawa do secesji<sup>170</sup>.

Podstawowe regulacje dotyczące stanu wyjątkowego zawiera obecnie art. 131 kosowskiej konstytucji<sup>171</sup>. Stanowi on m.in., że kierowniczą funkcję w państwie w trakcie trwania stanu wyjątkowego sprawuje Rada Bezpieczeństwa Kosowa, której obradom przewodniczy prezydent. Szczegóły dotyczące powołania oraz funkcjonowania ww. rady zostały sprecyzowane w Ustawie z 13 marca 2008 r. o ustanowieniu Rady Bezpieczeństwa Kosowa<sup>172</sup>. Rada może delegować swoje kompetencje na różne ciała, zgodnie z obowiązującym prawem, ale zobowiązana jest informować o podejmowanych działaniach parlament. Jeżeli prezydent z jakichś przyczyn nie mógłby zwołać posiedzenia Rady, jej posiedzenie będzie mogło wówczas zostać zwołane na specjalną prośbę rządu albo Zgromadzenia, wyrażoną przez większość uprawnionych ministrów/ deputowanych.

Rada Bezpieczeństwa Kosowa składa się z: prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów: Sił Bezpieczeństwa Kosowa, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, ekonomii i finansów oraz ds. samorządów i repatriacji<sup>173</sup>. Jeżeli któryś z ministrów nie może być obecny, wówczas zastępuje go wiceminister. Ponadto w pracach Rady w charakterze doradców uczestniczą:

- przedstawiciel prezydenta,
- Dyrektor Agencji Wywiadu,
- główny doradca premiera,
- doradca premiera ds. bezpieczeństwa,
- Komendant Główny Policji,
- dowódca Sił Bezpieczeństwa Kosowa,

<sup>170</sup> Ł. Wróblewski, *Kwestia kosowska*, psz.pl, s. 1.

<sup>171</sup> W stanie wyjątkowym (z wyjątkiem katastrof) nie wygasa kadencja parlamentu, art. 66.

<sup>172</sup> Law No. 03/L-050.

<sup>173</sup> *The Law on the Establishment of the Kosovo Security Council* (Law no. 03/L-050), art. 3.



- sekretarz Rady Bezpieczeństwa Kosowa,
- dyrektor Agencji Zarządzania Kryzysowego,
- szef Służby Celnej.

W czasie stanu wyjątkowego pracami Rady Bezpieczeństwa Kosowa kieruje prezydent, wówczas w jej posiedzeniach nie uczestniczą: wicepremierzy, doradca prezydenta oraz szef Służby Celnej<sup>174</sup>.

Dwie zasadnicze komórki organizacyjne Rady Bezpieczeństwa Kosowa to: Sekretariat Rady Bezpieczeństwa oraz Centrum Sytuacyjne. Sekretariat Rady Bezpieczeństwa odpowiada za przygotowywanie okresowych sprawozdań i analiz dla Rady Bezpieczeństwa oraz dla rządu, a także za koordynację polityki i strategii bezpieczeństwa Kosowa. Centrum Sytuacyjne dostarcza informacji w czasie rzeczywistym oraz koordynuje podejmowane działania. Informacji do Centrum Sytuacyjnego dostarczają wszystkie ministerstwa oraz instytucje i agencje bezpieczeństwa. Centrum oprócz zasilania informacyjnego jest także wspierane personalnie przez przedstawicieli Sił Bezpieczeństwa, Policji i Agencji Wywiadu.

Oprócz regulacji w sprawie Rady Bezpieczeństwa Kosowa, konstytucja przewiduje także, iż w stanie wyjątkowym mogą zostać uchylone niektóre prawa człowieka i wolności obywatela. Może to jednak nastąpić jedynie wraz z przyjęciem deklaracji o wprowadzeniu ww. stanu nadzwyczajnego i tylko w zakresie uzasadnionym okolicznościami. Podstawowe prawa i wolności, które nie mogą zostać uchylone, wskazane zostały w artykule 56 konstytucji. Są to prawa i wolności gwarantowane w artykułach: 23–25, 27–29, 31, 33–34 i 37–38; m.in. nie można ograniczać:

- ludzkiej godności, która jest nienaruszalna i stanowi podstawę wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności,
- równości wobec prawa,
- prawa do życia oraz zakazu kary śmierci.

Ponadto należy przestrzegać:

- zakazu tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania,
- zakazu dyskryminacji ze względu na: pochodzenie, kolor skóry, rasę, język, religię, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne, status materialny i społeczny, orientację seksualną i stopień inwalidztwa,
- zakazu niewolnictwa i zmuszania do pracy, z wyjątkiem sytuacji określonych przez prawo, oraz handlu ludźmi,
- prawa do ochrony prawnej w postępowaniach przed sądami lub innymi państwowymi organami,

<sup>174</sup> V. Rushiti, *The Role and Future Challenges of the Kosovo Security Council*, Prishtina 2010, s. 33.

- wolności wyboru wiary i religii oraz sposobu ich manifestowania, które mogą być jednak ograniczone zgodnie z prawem, jeżeli jest to konieczne, by chronić bezpieczeństwo i porządek publiczny albo zdrowie lub prawa innych osób.

Podczas stanu wyjątkowego Rada Bezpieczeństwa Kosowa winna ściśle współpracować z parlamentem i funkcjonującymi w kraju władzami międzynarodowymi, w tym Specjalnym Przedstawicielem Sekretarza Generalnego ONZ w Kosowie, szefami UNMIK i EULEX oraz dowódcą sił KFOR. Zgodnie z ustawą o Siłach Bezpieczeństwa Kosowa<sup>175</sup>, ich użycie podczas stanu wyjątkowego akceptuje parlament (art. 4, ust. 1 lit. e). Siły te mogą zostać użyte do wsparcia władz cywilnych w reagowaniu podczas klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych lub innych (art. 10, ust. 2, lit. b).

### 8.3. Konkluzje

Kilka artykułów konstytucji dotyczy stanu wyjątkowego, jedyne go stanu nadzwyczajnego, który może być wprowadzony w Kosowie, ale najważniejszą rolę w tym zakresie ma art. 131. Wynika z niego, że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w przypadku:

- potrzeby zastosowania środków obrony,
- zagrożenia wewnętrznego porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego,
- katastrofy naturalnej.

Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia stanu wyjątkowego jest Prezydent Republiki Kosowa, przy czym obowiązują dwie odmienne procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego:

- w przypadku potrzeby zastosowania środków obrony – prezydent ogłasza stan wyjątkowy po konsultacji z premierem, zaś parlament w ciągu 48 godzin większością dwóch trzecich głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu może zatwierdzić lub odrzucić prezydencki dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego,
- gdy istnieje wewnętrzne zagrożenie porządku konstytucyjnego lub bezpieczeństwa publicznego, a także w sytuacji klęski żywiołowej – prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy po konsultacji z premierem, parlament w ciągu 48 godzin zatwierdza lub odrzuca dekret wydany przez prezydenta większością głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu.

W obu powyższych procedurach akceptacja parlamentu jest niezbędna, by dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wszedł w życie.

<sup>175</sup> *Law on the Kosovo Security Force* (Law no. 03/L-046).

Jeśli nie zyska on poparcia w ciągu 48 godzin od ogłoszenia, to traci moc prawną i przestaje obowiązywać, a stan wyjątkowy ogłoszony przez prezydenta zostaje zawieszony.

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na całym lub części terytorium Kosowa i trwać tak długo, jak długo występuje zagrożenie. Prezydent ma kompetencje do wprowadzenia stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni. Jedynie parlament może, zwykłą większością głosów, przedłużyć okres obowiązywania stanu wyjątkowego, każdorazowo o nie więcej niż 30 dni, przy czym okres łącznego przedłużenia nie może przekraczać 90 dni. Istnieje jednak możliwość dłuższego obowiązywania stanu wyjątkowego, tj. ponad 150 dni, w tym 60 dni prezydenckich i 90 dni parlamentarnych. Jeżeli w dekreście o wprowadzeniu stanu wyjątkowego prezydent określił zagrożenie, będące podstawą jego wprowadzenia jako zagrożenie nadzwyczajnej natury dla bezpieczeństwa państwa, to parlament większością dwóch trzecich głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu może przedłużyć powyższy okres do ponad 150 dni. Nie obowiązuje w tym przypadku górna granica czasu trwania stanu wyjątkowego.

W okresie stanu wyjątkowego, oprócz przypadku, gdy ogłoszono go ze względu na wystąpienie klęski żywiołowej, parlament nie może zostać rozwiązany, a jego kadencja ulega wówczas przedłużeniu.

W czasie stanu wyjątkowego mogą zostać ograniczone podstawowe prawa człowieka i wolności obywatelskie. Okres i zakres ograniczenia musi wynikać z okoliczności, będących przyczyną ogłoszenia stanu wyjątkowego. Konstytucja wprowadza ochronę pewnych praw i wolności, które nie mogą zostać ograniczone nawet w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego.

Konstytucja zawiera także klauzulę gwarantującą bezpośrednio stosowanie w Kosowie międzynarodowych porozumień dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności. W przypadku kolizji prawa krajowego z tymi porozumieniami, w tym ustaw i aktów stanowionych przez instytucje publiczne, pierwszeństwo mają zapisy wynikające z porozumień międzynarodowych. Ww. gwarancje konstytucyjne dotyczą (art. 22)<sup>176</sup>:

- Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka,
- Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wraz z protokołami,
- Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, wraz z protokołami,
- Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych,
- Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej,

<sup>176</sup> K. Nowak, *Konstytucja Republiki Kosowa*, op. cit., s. 63.

- Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet,
- Konwencji o Prawach Dziecka,
- Konwencji Przeciw Torturom i innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

Zgodnie z ustawą antydyskryminacyjną z 19 września 2004 r. w Kosowie niedopuszczalna jest żadna bezpośrednia lub pośrednia forma dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, wiek, stan cywilny, język, upośledzenie umysłowe lub fizyczne, orientację seksualną, przynależność lub przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wiarę, pochodzenie społeczne, status majątkowy, urodzenia lub jakiegokolwiek inny. Jednak kobiety w Kosowie są dyskryminowane ze względu na możliwość zatrudnienia, posiadania własności, edukacji, decydowania oraz aktywnego udziału w prawie wszystkich aspektach życia publicznego.

Kosowo nie jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych ani Rady Europy, ani Unii Europejskiej, stąd obywatele Kosowa, w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych obywateli państw bałkańskich i Turcji, nie mają możliwości występowania do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ze skargami na niewłaściwe traktowanie przez swoje państwo. Władze kraju, nie bez przeszkód, szczególnie w rejonach zamieszkałych przez Serbów, czynią starania, by zapewnić przestrzeganie praw człowieka na całym terytorium Kosowa, a także by zagwarantować zgodność prawodawstwa krajowego z konwencjami międzynarodowymi dotyczącymi powyższego obszaru.

## Rozdział 9

---

# Stany nadzwyczajne w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii

### 9.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Starożytna Macedonia była królestwem na Półwyspie Bałkańskim, które obejmowało terytorium obecnej Macedonii, południowo-zachodniej Bułgarii oraz północno-środkowej Grecji<sup>177</sup>. Po latach świetności, w 168 r. p.n.e. Macedonia stała się prowincją Cesarstwa Rzymskiego, i od tamtej pory nie istniało niepodległe państwo, które scalałoby terytoria macedońskie. Po podziale Cesarstwa Rzymskiego w 395 r. dawne ziemie macedońskie znalazły się w Bizancjum. Od połowy IX w. ziemie te zostały włączone do Bułgarii. Po 1014 r. Macedonia kolejno znajdowała się pod władzą Bizancjum, Bułgarii oraz Serbii, a od 1371 r. do początku XX w. pod panowaniem imperium osmańskiego.

W 1912 r. Serbia, Czarnogóra, Grecja i Bułgaria zawarły kilka porozumień (sojuszy wojennych) skierowanych przeciwko Turcji oraz dokonały wspólnego ataku na imperium osmańskie. Po drugiej wojnie bałkańskiej w 1913 r. ziemie macedońskie podzielone zostały pomiędzy: Serbię – Macedonia Wardarska, Bułgarię – Macedonia Piryńska i Grecję – Macedonia Egejska. W 1918 r. ówczesne Królestwo Serbii obejmujące ww. część ziem macedońskich, wraz z Księstwem Czarnogóry oraz częścią ziem dawnej Monarchii Austro-Węgierskiej utworzyły Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, którego spadkobiercą była Jugosławia. W latach 1990–1992, w wyniku rozpadu Jugosławii, niepodległość uzyskała część ziem macedońskich dotychczas związana z Serbią.

Republika Macedonii<sup>178</sup> (maced. Република Македонија, alb. Republika e Maqedonisë) na forum międzynarodowym określana jest

---

<sup>177</sup> J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>178</sup> 11 sierpnia 2005 r. Rada Ministrów RP zdecydowała o posługiwaniu się przez Rzeczpospolitą Polską w stosunkach dwustronnych z państwem macedońskim nazwą Republika Macedonii.

jako Była Jugosłowiańska Republika Macedonii – BJRM, (ang. Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM, maced. Поранешна Југословенска Република Македонија – ПЈРМ, trl. Poranešna Jugoslovenska Republika Makedonija – PJRM, alb. Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë – IRJM).

W Macedonii władza należy do obywateli i sprawowana jest za pośrednictwem demokratycznie wybranych przedstawicieli, a także w drodze referendum oraz innych form bezpośredniego wyrażania woli. Prawo zarządzenia referendum ma parlament lub grupa minimum 150 tysięcy wyborców. Ze względu na pozycję ustrojową parlamentu, prezydenta i rządu, Macedonia zaliczana jest do grupy państw o zracjonalizowanym systemie parlamentarno-gabinetowym.

Jednoizbowy parlament (mac. Sobranie), składa się ze zmiennej liczby (od 120 do 140) deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Do kompetencji parlamentu oprócz uchwalania konstytucji należy uchwalanie ustaw i dokonywanie ich wykładni. Parlament decyduje w sprawie rezerw państwowych, a także ogłasza amnestie, ratyfikuje umowy międzynarodowe, podejmuje decyzje o przystąpieniu państwa do sojuszy i związków z innymi państwami oraz o występowaniu z takich sojuszy i związków, decyduje o wojnie i pokoju, a także stanowi o zmianie granic. Do jego kompetencji należy powoływanie rządu (rys. 8), sędziów Trybunału Konstytucyjnego, innych sędziów, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rady do spraw Stosunków Narodowościowych.

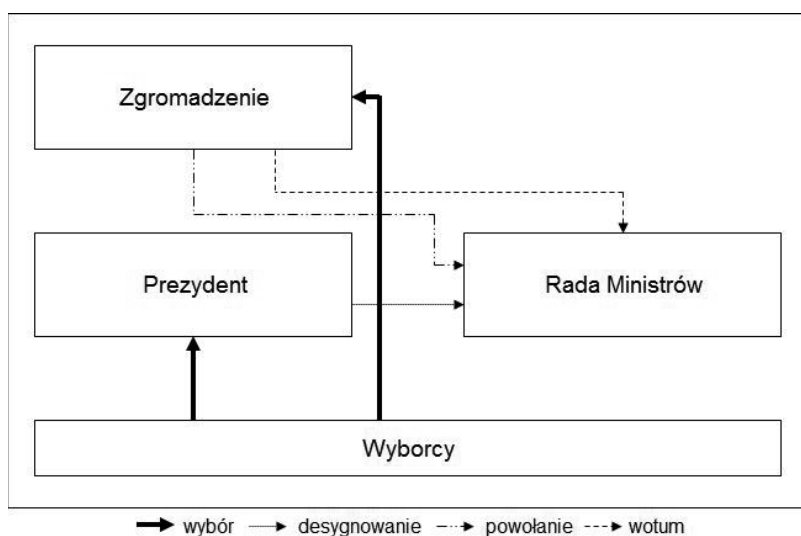
Parlament Macedonii obraduje permanentnie z przerwą wakacyjną od 15 lipca do 31 sierpnia. Do instrumentów kontrolnych parlamentu należą: monitorowanie pracy gabinetu przez komisje parlamentarne, prawo zgłaszania przez deputowanych interpelacji i zapytań oraz możliwość zgłaszania wniosku o wotum nieufności dla poszczególnych ministrów lub całego rządu.

Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję (z prawem do jednej reelekcji) – kandydat na prezydenta musi mieć ukończone 40 lat oraz przynajmniej przez 10, w ciągu ostatnich 15 lat, zamieszkiwać na terenie Macedonii. Prezydent jest pierwszym obywatelem w państwie i głównym reprezentantem Macedonii poza jej granicami, a także naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Prezydent może mianować trzech członków Rady Bezpieczeństwa Republiki<sup>179</sup>, którzy wchodzi w jej skład obok: prezydenta, przewod-

<sup>179</sup> Zgodnie z trzynastą poprawką do konstytucji, spośród dziewiętnastu zmian uchwalonych 16 listopada 2001 r., prezydent musi być pewien, że skład Rady Bezpieczeństwa odpowiada składowi społecznemu Macedonii, gdyż wprowadzono konieczność zachowania równoprawnej reprezentacji etnicznej w Radzie.

niczącego parlamentu, premiera oraz ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. Jego kompetencje względem Zgromadzenia są jednak ograniczone<sup>180</sup>, gdyż nie zarządza wyborów parlamentarnych, nie ma prawa skrócić kadencji parlamentu, nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto ma obowiązek, przynajmniej raz w roku, składać parlamentowi informację o sprawach należących do zakresu jego kompetencji. Może natomiast zwracać ustawy do parlamentu w celu ich ponownego rozpatrzenia oraz wprowadzać stany nadzwyczajne w sytuacji, gdy parlament nie może się zebrać na posiedzenie, jednak w tym przypadku musi swą decyzję przedstawić do zatwierdzenia parlamentowi, gdy tylko to będzie możliwe. Prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną (za naruszenie konstytucji lub ustaw) przed parlamentem oraz Trybunałem Konstytucyjnym.

Rys. 8. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Macedonii



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009.

Rząd sprawuje w Macedonii władzę wykonawczą. Kandydata na premiera wskazuje prezydent, jednak może tylko wskazać kandydata rekomendowanego przez partię lub koalicję, która wygrała wybory parlamentarne. Rząd tworzą premier i ministrowie, którzy – co jest

<sup>180</sup> J. Wojnicki, *Zgromadzenie – parlament Macedonii*, Warszawa 2008, s. 31.

ewenementem w skali światowej – nie mogą być deputowanymi do parlamentu. Rząd wykonuje ustawy i inne akty prawne przyjęte przez parlament, wydaje rozporządzenia i inne akty wykonawcze, decyduje o uznawaniu państw i rządów oraz podejmuje inne decyzje dotyczące dyplomacji, stosunków dyplomatycznych i konsularnych. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem.

Władzę sądowniczą w Macedonii sprawuje Sąd Najwyższy Republiki Macedonii wraz z sądami, których rodzaje, właściwości, sposób tworzenia, znoszenia i organizacji, jak również tryb postępowania przed nimi, określa ustawa. Sąd Najwyższy zapewnia jednolitość stosowania prawa przez sądy, zaś konstytucja zakazuje tworzenia sądów nadzwyczajnych. O zgodności ustaw z konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny, który strzeże praworządności i konstytucyjności, a także stoi na straży praw i wolności człowieka i obywatela oraz przestrzegania zakazu dyskryminacji (ze względu na pochodzenie, płeć, kolor skóry, język, religię, narodowość, status społeczny i stan posiadania).

## 9.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

Na początku trzeciego tysiąclecia Macedonia nie obawia się konwencjonalnej agresji zbrojnej na dużą skalę. Zagrożenia postrzegane są w nowych wyzwaniach dla pokoju i międzynarodowej stabilności wynikających z rozpadu świata dwubiegunowego, globalizacji oraz objawiających się w wielu krajach narodowościowym i religijnym dążeniem do konfrontacji. Macedonia ma także problemy innej natury, na przykład nierozwiązane kwestie graniczne z sąsiadami, nieuregulowany status macedońskiej mniejszości w państwach ościennych oraz (chwilowo zażegnany) spór z Grecją o nazwę państwa.

Przez kraj przebiegają drogi tranzytowe międzynarodowego terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, nielegalnej migracji, nielegalnego handlu lekami, bronią, ludźmi, strategicznymi materiałami podwójnego przeznaczenia. Nie rozwiązano dotychczas przejściowych problemów wynikających z: korupcji, prania pieniędzy, działalności obcych służb wywiadowczych. Dotykają ją także m.in. klęski żywiołowe i inne katastrofy, choroby zakaźne ludzi i zwierząt, zanieczyszczenia środowiska, akty cyberterroryzmu i nadużycia technologii informacyjnych.

Ponadto w świadomości mieszkańców kraju, państw sąsiednich i całej społeczności międzynarodowej pozostają obrazy, które miały miejsce w Macedonii w 2001 roku: ekstremalny nacjonalizm, rasowa i religijna nietolerancja. Nie zostały w pełni wykształcone insty-



tucje wewnętrzne państwa, które mogłyby skutecznie przeciwstawić się wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa.

By umożliwić naczelnym władzom państwa przeciwstawienie się wszystkim powyższym i innym zagrożeniom ustrojodawca w artykułach 21, 54 i 63 Konstytucji z dnia 17 listopada 1991 r. wskazał rodzaje stanów nadzwyczajnych, jakie mogą zostać wprowadzone w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Są to: stan wyjątkowy (*state of emergency*) i stan wojny (*state of war*). Problematykę powyższych stanów nadzwyczajnych szczegółowo reguluje rozdział VII Konstytucji zatytułowany: *Obrona Republiki. Stan wojny i stan wyjątkowy*, obejmujący artykuły 122–128.

Zgodnie z konstytucją obywatele Macedonii mają prawo do zgromadzeń i publicznego wyrażania sprzeciwu bez wcześniejszego zgłaszania demonstracji lub uzyskiwania specjalnego pozwolenia. Powyższe prawo może być ograniczone w stanie wyjątkowym oraz w stanie wojny (art. 21). Konstytucja zezwala także na ograniczanie praw człowieka i wolności obywatelskich podczas obu ww. stanów nadzwyczajnych (art. 54). Wolności i prawa osoby i obywatela mogą zostać ograniczone tylko w przypadkach określonych przez konstytucję. Ograniczenia wolności i praw nie mogą dyskryminować obywateli ze względu na: pochodzenie, płeć, kolor skóry, język, religię, narodowość, status społeczny i stan posiadania. Ograniczenie wolności i praw nie mogą dotyczyć: prawa do życia, zakazu tortur, niehumanitarnego i upokarzającego traktowania, jak również wolności do czasu prawomocnego skazania, wolności sumienia, poglądów i wyznania (art. 54).

Kadencja parlamentu może zostać wydłużona tylko podczas stanu wojny oraz stanu wyjątkowego (art. 63). Siły zbrojne Macedonii bronią integralności terytorialnej i niepodległości kraju. Obrona kraju jest uregulowana przez prawo uchwalane większością dwóch trzecich całkowitej liczby deputowanych. Konstytucja nie zezwala, by ktokolwiek mógł sankcjonować okupację całej Macedonii bądź części jej terytorium.

W czasie stanu nadzwyczajnego mandat sędziów Sądu Konstytucyjnego, jak również członków Republikańskiej Rady Sądowniczej zostaje przedłużony do czasu zakończenia stanu wojny lub stanu wyjątkowego. Podczas stanu nadzwyczajnego rząd, zgodnie z konstytucją, ma prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Upoważnienie rządu, by mógł wydawać powyższe rozporządzenia z mocą ustawy, trwa do końca stanu wojny albo stanu wyjątkowego. O terminie ich zakończenia decyduje parlament.

### 9.2.1. Stan wyjątkowy

Zgodnie z konstytucją Macedonii stan wyjątkowy, na całym jej terytorium albo na jego części, może zostać wprowadzony w przypadku poważnych klęsk żywiołowych lub epidemii. Decyzję w powyższej sprawie podejmuje parlament na wniosek prezydenta, rządu albo grupy liczącej minimum trzydziestu deputowanych. Decyzja, czy wprowadzić stan wyjątkowy, podejmowana jest większością dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych i może obowiązywać przez maksimum 30 dni. Jeżeli parlament nie może się zebrać, decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmuje prezydent, który przedstawia ją do zatwierdzenia parlamentowi, gdy tylko ten będzie w stanie wznowić obrady (art. 125). Podczas stanu wyjątkowego, kadencja parlamentu ulega wydłużeniu (art. 63), a rząd może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy (art. 126).

W czasie stanu wyjątkowego rząd odpowiada za organizowanie ochrony ludności, zabezpieczenie nieruchomości oraz koordynację wszystkich sektorów działalności. Dysponuje on wszystkimi siłami i środkami przeznaczonymi do przeciwdziałania zagrożeniom oraz uczestniczy w mobilizowaniu aktywności lokalnych społeczności i ich zasobów materialnych. Samorząd lokalny, gdy teren będący pod jego jurysdykcją jest zagrożony albo już dotknięty sytuacją kryzysową, zbiera się i zwołuje posiedzenie samorządowego komitetu do spraw szacowania strat spowodowanych sytuacją kryzysową. Komitet ten współpracuje z samorządem lokalnym i Ochroną Cywilną, a także monitoruje wykorzystanie funduszy przeznaczonych na usuwanie skutków katastrof. Rządowy komitet do spraw szacowania strat autoryzuje użycie środków z funduszu krajowego, jak również wszystkie niezbędne działania, by opanować lub złagodzić skutki katastrof. W przypadku dużej katastrofy, katastrofy związanej z dużą liczbą ofiar, odpowiedzialność za koordynację działań spoczywa na Ochronie Cywilnej Macedonii.

Jeden z przykładów wykorzystania konstytucyjnych możliwości ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w Macedonii miał miejsce podczas wprowadzenia stanu wyjątkowego<sup>181</sup> na obszarze całego kraju w lipcu 2007 r. ze względu na bardzo wysokie temperatury powietrza, prze-

<sup>181</sup> Bez wprowadzenia stanu wyjątkowego zarządzanie w sytuacji kryzysowej wynikającej z katastrofy naturalnej realizowane jest w oparciu o ustawy: *Low on Environment* (Official Gazette nr 53/05; 81/05; 24/07; 159/08; 83/09), *Low for Protection and Rescue* (Official Gazette nr 36/04, 49/04, 86/08), *Low for Risk management* (Official Gazette nr 29/05), *Law on Ratification of the Convention on transboundary effects of industrial accidents* (Official Gazette nr 19/2010), L. Dika, *Identification of hazardous activities in Macedonia. Legal framework*, Training on identification of hazardous activities, Skopje, 23-24.03.2010.

kraczące przez kilka kolejnych dni 40°C. Fala gorąca spowodowała ponad 200 pożarów na obszarze ok. 2500 hektarów.

Zmniejszono wówczas obowiązujący dzienny wymiar czasu pracy do sześciu godzin, wezwano pracodawców do specjalnych przesunięć pracowników na otwartym terenie i ostrzeżono ludzi, by pozostawali poza obszarami, na których będą narażeni na bezpośrednie promieniowanie słoneczne, a także by przedsięwzięli inne środki ostrożności oraz zachowali zdrowy rozsądek, gdy czasowo będą musieli przebywać poza budynkami<sup>182</sup>. Godziny pracy pracowników administracji publicznej określono od 7.00 do 13.00 wewnątrz pomieszczeń, zaś dla pracowników administracji i służb państwowych, którzy musieli wykonywać zadania na zewnątrz czas pracy podzielono na dwie fazy: od 7.00 do 11.00 i od 18.00 do 20.00. Wszystkim kobietom w ciąży dano płatne dni wolne. Sektorowi prywatnemu rząd polecił, aby – o ile to możliwe – wprowadził regulacje podobne do rządowych. Wedle szacunków wskutek upałów zmarło wówczas w całej Europie około 35 tysięcy ludzi.

### 9.2.2. Stan wojny

Stan wojny może zostać wprowadzony, gdy istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo nagłej militarnej napaści na terytorium kraju, albo kiedy kraj został zaatakowany bądź wojna została przeciwko niemu wypowiedziana. Deklaracja o stanie wojny należy do uprawnień parlamentu i może zostać przyjęta większością głosów dwóch trzecich całkowitej liczby deputowanych, na wniosek prezydenta, rządu albo grupy co najmniej trzydziestu deputowanych. Jeżeli parlament nie może się zebrać, decyzja o ogłoszeniu stanu wojny może zostać podjęta przez prezydenta, który przedkłada dekret w powyższej sprawie parlamentowi do zatwierdzenia, gdy tylko będzie mógł się zebrać. Podczas stanu wojny, jeżeli parlament nie może się zebrać, prezydent może mianować i odwoływać pojedynczych ministrów oraz cały rząd, jak również wyznaczać lub odwoływać urzędników państwowych, których wybór leży w kompetencjach parlamentu.

Podczas stanu wojny kadencja parlamentu ulega wydłużeniu (art. 63 konstytucji). Rząd może wówczas wydawać rozporządzenia z mocą ustawy (art. 126). Jeżeli parlament nie jest w stanie się zebrać, prezydent może mianować bądź odwołać rząd, a także wyznaczyć lub odwołać urzędników, których powoływanie należy do kompetencji parlamentu. Pełnomocnictwo Sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz członków Rady Sądowniczej zostaje rozciągnięte na cały okres obowiązywania stanu wojny.

<sup>182</sup> *Macedonia Declares State of Emergency amid Heatwave*, english.cri.cn (19.07.2007).

Obrona narodowa, zorganizowana jako system obrony niepodległości i integralności terytorialnej kraju, zapewniana jest przez obywateli, agencje rządowe oraz siły zbrojne Macedonii. Realizowana jest zgodnie z konstytucją, ustawami, Strategią Obrony Republiki Macedonii oraz innymi dokumentami krajowymi i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Zgodnie z ustawą o obronie<sup>183</sup>, powszechnym obowiązkiem służby wojskowej objęci są mężczyźni w wieku 17–55 lat, zaś obowiązek służby w siłach Ochrony Cywilnej dotyczy wszystkich mężczyzn w wieku 18–60 lat oraz większości kobiet w wieku 18–55 lat (art. 12 ustawy). Obywatele, przedsiębiorstwa i instytucje są zobowiązane, na prośbę Ministerstwa Obrony, dla potrzeb sił zbrojnych i sił Ochrony Cywilnej udostępnić m.in. pojazdy, urządzenia, nieruchomości i materiały, zarówno w czasie wojny i w stanie wyjątkowym, jak i na potrzeby ćwiczeń w czasie pokoju (art. 14).

Zarządzanie obroną jest realizowane przez parlament, prezydenta i rząd, a także przez ministra obrony. Parlament sprawuje nadzór nad realizacją zadań w obszarze obrony i kieruje przygotowaniem państwa do obrony, deklaruje początek i koniec stanu wojny, decyduje o wydatkach na potrzeby obrony i akceptuje budżet czasu wojny, akceptuje koncepcje bezpieczeństwa narodowego i obrony kraju, a także ratyfikuje porozumienia międzynarodowe dotyczące obecności obcych sił zbrojnych na terenie kraju i udziału własnych sił zbrojnych w misjach pokojowych i humanitarnych za granicą (art. 17).

Prezydent jest najwyższym dowódcą sił zbrojnych, a ponadto: akceptuje Strategię Obrony Republiki i Plan Obrony Republiki, wprowadza środki gotowości i mobilizacji oraz nadzoruje ich wykonanie, akceptuje dokumenty rozwoju i użycia sił zbrojnych, wyznacza oficerów na etaty generalskie, mianuje i odwołuje generałów, a także wyznacza i odwołuje przedstawicieli wojskowych w innych krajach (art. 18). W stanie wojny prezydent może dokonywać zmian w składzie rządu<sup>184</sup>.

Rząd przygotowuje projekt budżetu obronnego, rekomenduje Strategię Obrony Republiki i Plan Obrony Republiki, decyduje o obecności obcych sił zbrojnych na terenie kraju i udziale macedońskich sił zbrojnych w misjach pokojowych i humanitarnych zgodnie z ratyfikowanymi porozumieniami międzynarodowymi, a także decyduje o użyciu sił Ochrony Cywilnej, ewakuacji ludności i użyciu Policji w misjach pokojowych oraz w stanie wojny do wsparcia sił zbrojnych (art. 19). Ministerstwo Obrony tworzy Strategię Obrony Republiki

<sup>183</sup> *Law on Defence*, „Official Journal of the Republic of Macedonia” 2001, nr 42.

<sup>184</sup> J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, op. cit., s. 73.

i Plan Obrony Republiki, ocenia zagrożenia militarne i inne z punktu widzenia zapewnienia suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej kraju, organizuje i przygotowuje system obrony i proponuje środki dla jego rozwoju i poprawy, organizuje i przeprowadza planowanie obronne, planuje rezerwy materiałowe na potrzeby obrony, organizuje i przeprowadza mobilizację sił zbrojnych, zaopatruje agencje rządowe organizujące prace niezbędne w stanie wojny, odpowiada za właściwe monitorowanie, informowanie i alarmowanie społeczeństwa i sił zbrojnych, organizację i przygotowanie Ochrony Cywilnej, organizację wywiadu i kontrwywiadu w związku z koniecznością obrony. W stanie wojny Ministerstwo Obrony zapewnia sprawne dowodzenie siłami zbrojnymi przez prezydenta (art. 20).

### 9.3. Konkluzje

Konstytucja Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przewiduje wprowadzenie stanu wojny oraz stanu wyjątkowego. Wyżej wymienionym stanom nadzwyczajnym poświęcony został rozdział VII konstytucji.

Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest parlament, który w powyższej kwestii decyduje większością 2/3 ogólnej liczby deputowanych. Wniosek o wprowadzenie stanu wojny lub stanu wyjątkowego może złożyć do parlamentu prezydent, rząd lub grupa minimum 30 deputowanych. Jeżeli parlament nie może się zebrać, organem uprawnionym do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest prezydent, który deklaruje go, a następnie akt ze swoją decyzją przedkłada do zatwierdzenia parlamentowi. Parlament zajmuje stanowisko w powyższej kwestii, gdy tylko zdoła się zebrać. Deklaracja stanu nadzwyczajnego jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Republiki Macedonii i wchodzi w życie w dniu ogłoszenia.

Przesłanką wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest:

- stan wojny – zaatakowanie kraju z zewnątrz lub wypowiedzenie przeciwko niemu wojny,
- stan wyjątkowy – zaistnienie poważnej katastrofy naturalnej lub epidemii.

Stan wojny jest ogłaszany w całym kraju, zaś stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na całym lub części jego terytorium. Stan wojny jest deklarowany bez ograniczeń czasowych, natomiast stan wyjątkowy obowiązuje maksimum 30 dni od ogłoszenia. Decyzję o zakończeniu stanu nadzwyczajnego podejmuje parlament.

W czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego rząd może wydawać dekrety z mocą ustawy. Podczas stanu wojny, gdy parlament

nie może się zebrać, także prezydent zyskuje dodatkowe uprawnienie – może dokonywać zmian w składzie rządu oraz powoływać i odwoływać urzędników, których wyznaczanie jest w gestii parlamentu.

Do czasu zakończenia stanu wyjątkowego nie mogą się odbyć wybory do nowego parlamentu ani nie może zostać odwołany rząd, ani dokonana zmiana sędziów Trybunału Konstytucyjnego lub członków Krajowej Rady Sądowniczej.

W okresie stanu nadzwyczajnego mogą zostać ograniczone podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Ograniczenie praw i wolności nie może prowadzić do dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, kolor skóry, język, wyznanie, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek i pozycję społeczną. Ograniczenia praw i wolności nie mogą dotyczyć: „prawa do życia, zakazu tortur, poniżającego traktowania lub karania, określania ustanawianych czynów przestępczych i kar za nie, jak również wolności przekonań, sumienia, myśli, publicznego wyrażania poglądów oraz wyznania” (art. 54)<sup>185</sup>.

Macedonia ratyfikowała większość konwencji dotyczących praw człowieka; m.in. zgodnie z Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych macedońska konstytucja (art. 48) gwarantuje mniejszościom narodowym prawo do rozwoju i kształtowania swej tożsamości oraz prawo do nauczania w ich własnym języku na poziomie szkoły podstawowej i ponadpodstawowej. Na obszarach, gdzie dana mniejszość stanowi ponad 20% mieszkańców, jej język jest językiem urzędowym na równi z językiem macedońskim, choć Macedonia nie ratyfikowała europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych.

W raporcie Komisarza Rady Europy z września 2008 r. (p. 93), w kontekście profilowania etnicznego, zwrócono uwagę na potrzebę zaprzestania praktyk narodowościowego segregowania studentów. Macedonia w 2005 r. ratyfikowała protokół nr 12 do ECHR, tym samym zwiększając gwarancje zwalczania praktyk dyskryminacyjnych na swoim terytorium. Mimo iż Macedonia wprowadziła jedno z najsurowszych praw walki z handlem ludźmi w Europie, nadal jest postrzegana jako kraj, przez który przebiegają szlaki tranzytowe tego procederu.

<sup>185</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999, s. 32.

## Rozdział 10

---

# Stany nadzwyczajne w Rumunii

### 10.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

W 1861 r. Zgromadzenie Narodowe proklamowało zjednoczenie księstw Mołdawii i Wołoszczyzny oraz utworzenie nowego państwa ze stolicą w Bukareszcie (rum. *București*), które przyjęło nazwę Rumunia (rum. *România*), a w 1866 r. stało się monarchią konstytucyjną. Po klęsce Turcji w wojnie z Rosją wielkie mocarstwa uznały Rumunię za państwo suwerenne (1880). W trakcie I wojny światowej Rumunia początkowo była po stronie Niemiec i Austro-Węgier, ale w 1916 r. przeszła na stronę Rosji. Zmiana frontu okazała się niezwykle korzystna dla Rumunii, która dzięki tej decyzji dwukrotnie powiększyła swoje terytorium, zajmując: Siedmiogród, Besarabię (bez części lewobrzeżnej), Bukowinę i znaczną część Dobrudży. Zaanektowanie Besarabii stanowiło kolejną zmianę frontu przez Rumunię i skutkowało nienawiązaniem stosunków dyplomatycznych (1918) ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). W okresie międzywojennym Rumunia w ramach antyradzieckiego sojuszu współpracowała m.in. z Polską, co w 1939 r. umożliwiło przejście przez jej terytorium polskiego rządu i części wojsk do Jugosławii. W II wojnie światowej Rumunia stanęła po stronie Niemiec, a jej wojska walczyły m.in. pod Stalingradem. W 1944 r. Rumunia dokonała kolejnej wolty i stanęła po stronie koalicji antyhitlerowskiej, co nie uchroniło jej jednak przed utratą Besarabii i północnej Bukowiny na rzecz ZSRR oraz południowej Dobrudży na rzecz Bułgarii.

W 1947 r. zdeponizowano króla i utworzono Rumuńską Republikę Ludową, na której czele w 1965 r. stanął Nicolae Ceaușescu, przy czym nazwę kraju zmieniono wówczas na: Socjalistyczna Republika Rumunii. Reżim doprowadził do pełnej izolacji kraju i ze względu na okrucieństwo rządzących został obalony w 1989 r., a sam Ceaușescu, z wyroku sądu wojskowego – rozstrzelany. W ostatnim dwudziestolecu Rumunia przeszła drogę od komunistycznego reżimu, politycz-

nej dyktatury, ekonomicznego rozkładu i międzynarodowej izolacji do demokracji i liberalnej gospodarki rynkowej, w 1994 r. wstępując do Rady Europy, a w pierwszej dekadzie XXI wieku do NATO (2004) i Unii Europejskiej (2007).

Zgodnie z Konstytucją uchwaloną w 2001 r., a poprawioną i uzupełnioną w 2003 r., Rumunia jest republiką, w której ludzka godność, prawa i wolności obywateli, wolny rozwój ludzkiej osobowości, sprawiedliwość i polityczny pluralizm, jako najwyższe wartości, są gwarantowane przez prawo. Podstawą państwowości Rumunii jest jedność narodu rumuńskiego oraz solidarność jej obywateli. Kraj buduje dobrosąsiedzkie stosunki ze swoimi sąsiadami w warunkach pokojowej koegzystencji na zasadach i normach uznanych przez prawo międzynarodowe. Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez parlament stają się natychmiast integralną częścią porządku prawnego w państwie. Obowiązuje zasada rozdziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Władzę ustawodawczą w Rumunii sprawuje dwuizbowy parlament (Izba Deputowanych i Senat)<sup>186</sup>, zaś władza wykonawcza jest w rękach prezydenta i rządu (rys. 9). Natomiast władzę sędziowską sprawują niezależne sądy. Ponadto funkcjonują także: Trybunał Konstytucyjny<sup>187</sup>, Izba Obrachunkowa oraz Adwokat Ludu (ombudsman, czyli rzecznik praw obywatelskich).

Parlament Rumunii charakteryzuje się egalitaryzmem pozycji ustrojowej obu izb w procesie uchwalania ustaw, w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, a także odpowiedzialności karnej członków rządu. Pomimo jednakowych kompetencji w procesie ustawodawczym, to Izba Deputowanych (rum. *Camera Deputatilor*) częściej niż Senat (rum. *Senatul*) występuje w charakterze izby uchwalającej ustawy, natomiast Senat zwykle wyraża swoje stanowisko wobec uchwalonej już ustawy. Parlament wybierany jest w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję, przy czym konstytucja nie określa liczby deputowanych i senatorów. Mandatu nie można łączyć z pełnieniem jakiejkolwiek funkcji publicznej, z wyjątkiem rządowej.

Kadencja parlamentu może ulec skróceniu, jeżeli izby nie udzielą wotum zaufania nowo powołanemu rządowi w terminie 60 dni od pierwszego wniosku lub odrzucą dwa wnioski w tym zakresie. Wówczas prezydent, po zasięgnięciu opinii przewodniczących izb i liderów klubów parlamentarnych, może rozwiązać cały parlament, gdyż konstytucja nie przewiduje rozwiązania jednej izby<sup>188</sup>. Obie izby parla-

<sup>186</sup> W. Brodziński, *Parlament Rumunii*, Warszawa 2002, s. 10.

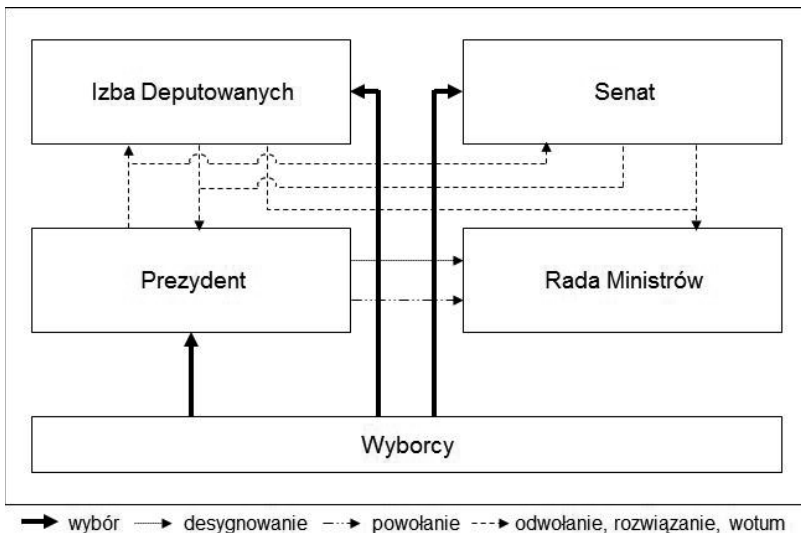
<sup>187</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>188</sup> W ciągu roku prezydent może rozwiązać parlament tylko raz, przy czym nie może tego dokonać podczas stanu wyjątkowego, mobilizacji, oblężenia lub wojny ani w ostatnich sześciu miesiącach sprawowania przez siebie urzędu.



mentu sprawują kontrolę nad działalnością rządu, przy czym jedynie na wspólnym posiedzeniu mogą uchwalić wotum nieufności wobec niego. Natomiast każda izba z osobna ma prawo żądać obecności członków rządu na swoim posiedzeniu plenarnym.

Rys. 9. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Rumunii



prezydenta nie może ani rozwiązać parlamentu, ani zarządzić referendum. W trakcie sprawowania urzędu prezydent nie może należeć do żadnej partii politycznej ani pełnić żadnej funkcji publicznej lub działalności gospodarczej.

Uprawnienia prezydenta wywodzą się z zapisów konstytucji zobowiązujących go do podejmowania działań na rzecz podstawowych dla narodu i państwa wartości, w tym obrony suwerenności i integralności terytorialnej kraju. Do zadań prezydenta należy: reprezentowanie państwa i gwarantowanie narodowej niepodległości, jedności oraz integralności terytorialnej. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem konstytucji i nad właściwym funkcjonowaniem władz publicznych. Może na wniosek rządu zainicjować zmianę konstytucji, nie ma natomiast inicjatywy ustawodawczej w zakresie projektów ustaw organicznych i ustaw zwykłych. Przed podpisaniem i ogłoszeniem ustaw, prezydent może skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z konstytucją. W sytuacjach określonych w konstytucji prezydent ma prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Prezydent desygnuje kandydata na stanowisko premiera oraz powołuje rząd na podstawie wotum zaufania udzielonego przez parlament, a także może uczestniczyć w posiedzeniach rządu, podczas których omawiane są sprawy „dotyczące polityki zagranicznej, obrony kraju bądź zapewnienia porządku publicznego”. Prezydent zawiera negocjowane przez rząd umowy międzynarodowe, które następnie przedstawia parlamentowi do ratyfikacji. Na wniosek rządu powołuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rumunii oraz zatwierdza utworzenie, rozwiązanie lub zmianę rangi placówek dyplomatycznych. Prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i pełni funkcje przewodniczącego Najwyższej Rady Obrony Kraju oraz dysponuje prawem łaski.

Rząd (składający się z premiera, ministrów oraz innych członków) odpowiada za wewnętrzną i zagraniczną politykę państwa oraz ogólne kierowanie administracją publiczną. Proces tworzenia rządu obejmuje desygnowanie kandydata na premiera i powołanie go przez prezydenta (prezydent nie może odwołać premiera), a następnie na wniosek premiera także powołanie pozostałych członków rządu. Obowiązki premiera wynikają z zapisów konstytucji, powierzającej mu kierowanie rządem i koordynowanie działalności jego członków. Premier jest zobowiązany do przedstawiania obu izbom parlamentu sprawozdań i oświadczeń dotyczących polityki rządu oraz informacji i dokumentów, których zażądają izby lub ich komisje. Ponadto rząd oraz każdy z jego członków udzielają odpowiedzi na interpelacje i zapytania (pisemne bądź ustne) deputowanych i senatorów. Choć konstytucja określa parlament jako „jedyną władzę ustawodawczą kraju” to prak-

tyka jest inna, gdyż rząd wydaje rozporządzenia, zwykle, dotyczące materii ustaw zwykłych, bądź pilne, dotyczące materii ustaw organicznych, z mocą ustawy, co także znajduje odzwierciedlenie w konstytucji. Tryb wydania rozporządzenia musi znaleźć uzasadnienie w treści danego aktu. Rozporządzenie powyższe wchodzi w życie dopiero po przedłożeniu go do rozpatrzenia w trybie pilnym izbie właściwej do jego rozpatrzenia oraz po jego ogłoszeniu w „Monitorze Oficjalnym Rumunii”.

## 10.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W rumuńskim systemie prawnym termin stan nadzwyczajny, definiowany jako pewnego rodzaju odstępstwo od reżimu funkcjonowania państwa uznanego za normalny, jest używany do określania: stanu wojny, stanu oblężenia, stanu wyjątkowego, a także sytuacji: napięcia, katastrofy, kryzysu narodowego, kryzysu międzynarodowego itp.<sup>189</sup> Konstytucja Rumunii nie zawiera wyodrębnionej części poświęconej stanom nadzwyczajnym. Postanowienia odnoszące się do powyższej kwestii znajdują się w różnych miejscach ustawy zasadniczej, ale głównie z nich zawiera tytuł III *Władze publiczne*.

Rumuński parlament uchwała ustawy, które m.in. regulują: organizację rządu i Najwyższej Rady Obrony Narodowej, stan częściowej lub całkowitej mobilizacji sił zbrojnych oraz stan wojny, stan oblężenia i stan wyjątkowy (art. 73 konstytucji). Izba Deputowanych i Senat wybierane są na czteroletnią kadencję, która może zostać wydłużona z mocy prawa w razie mobilizacji, wojny, stanu oblężenia lub wyjątkowego, aż do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego. Obie izby parlamentu obradują na odrębnych posiedzeniach, ale mogą także obradować łącznie m.in. w przypadku: ogłaszania całkowitej lub częściowej mobilizacji, deklarowania stanu wojny, zawieszania lub rozpoczynania działań wojennych, akceptowania narodowej strategii obrony, badania sprawozdań Najwyższej Rady Obrony Narodowej bądź mianowania, na wniosek prezydenta, szefów służb wywiadowczych i sprawowania kontroli nad działalnością tych służb (art. 63). W razie mobilizacji lub wojny parlament będzie kontynuował działalność przez cały okres ich obowiązywania, jeżeli zaś nie będzie wówczas obradował, jego sesja zostanie z mocy prawa zwołany w ciągu doby. Parlament nie może zostać rozwiązany podczas mobilizacji, wojny, stanu oblężenia lub

<sup>189</sup> D. Paicu, I. Petroman, *Alert State in a State of Emergency*, „Lucrări Științifice”, seria I, vol. XII (3), s. 3.

stanu wyjątkowego (art. 89). Nie może także wówczas zostać zmieniona konstytucja (art. 152).

W stanie wojny lub katastrofy zostaje również przedłużona kadencja prezydenta (art. 83). Prezydent jest głównodowodzącym sił zbrojnych i przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony Narodowej. Może, po uzyskaniu aprobaty parlamentu, ogłosić częściową lub całkowitą mobilizację sił zbrojnych. W razie zbrojonej agresji przeciw Rumunii, prezydent jest uprawniony do przedsięwzięcia niezbędnych środków do odparcia agresji, o czym powinien niezwłocznie poinformować parlament. Jeżeli parlament nie będzie wówczas obradował, to zostanie zwołany z mocy prawa, w ciągu doby od agresji na kraj (art. 92).

Prezydent jest ponadto uprawniony do wprowadzenia stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego w całym kraju, bądź na części jego terytorium. Jest on wówczas zobowiązany wystąpić o aprobatę do parlamentu, która winna zostać wydana najpóźniej w ciągu 5 dni (art. 93). Jeżeli parlament nie będzie wówczas obradował, to zostanie zwołany w ciągu 48 godzin od ogłoszenia stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, a jego sesja będzie trwała przez cały okres tego stanu.

Dekret o stanie oblężenia lub wyjątkowym musi wskazywać m.in.:

- przyczyny, będące podstawą wprowadzenia stanu,
- obszar, na którym stan wprowadzono,
- okres, na który stan został ustanowiony,
- podstawowe prawa i wolności, które zostały ograniczone,
- władze wojskowe i cywilne wyznaczone do stosowania przepisów dekretu oraz ich kompetencje.

Zgodnie z Ustawą z 4 listopada 2004 r. o organizacji obrony narodowej w razie zbrojnej agresji na kraj prezydent zwołuje Najwyższą Radę Obrony Narodowej (Kraju<sup>190</sup>) i staje na jej czele. Zgodnie z ustawą 415/2002 o organizacji i działaniu Najwyższej Rady Obrony Narodowej ciało to jest definiowane jako: „autonomiczna władza administracyjna odpowiedzialna, zgodnie z Konstytucją, za organizację i jednolitą koordynację działań dotyczących obrony i bezpieczeństwa narodowego” (art. 1). Podobny zapis od 2003 r. zawiera art. 119 konstytucji.

### 10.2.1. Stan wyjątkowy

Stan wyjątkowy to wyjątkowe wydarzenie o charakterze niemilitarnym, które przez swoją wielkość i intensywność, zagraża życiu i zdrowiu ludności, środowisku naturalnemu, ważnym wartościom materialnym i kulturowym, podczas którego do przywrócenia stanu normalności niezbędne jest podjęcie pilnych środków i działań, przydzielenie do-

<sup>190</sup> W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 61, podobnie *Konstytucja Rumunii*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

datkowych zasobów oraz jednolite zarządzanie zaangażowanymi siłami i środkami<sup>191</sup>. Stan wyjątkowy dotyczy sytuacji kryzysowych wymagających zastosowania środków nadzwyczajnych, które muszą być ustanawiane w szczególnych przypadkach związanych z: poważnym zagrożeniem obronności kraju, bezpieczeństwa narodowego, konstytucyjnych reguł demokratycznych, bądź w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia skutków zaistniałych katastrof<sup>192</sup>.

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 30 dni. Zakończenie stanu wyjątkowego następuje w terminie ustalonym na mocy dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub dekretu o jego przedłużeniu.

W okresie stanu wyjątkowego w stopniu proporcjonalnym do powagi sytuacji i tylko w razie konieczności, za zgodą ministra sprawiedliwości, może zostać ograniczone korzystanie z podstawowych praw i wolności zawartych w konstytucji. Podczas trwania stanu wyjątkowego zakazane są:

- ograniczanie prawa do życia, z wyjątkiem przypadków, gdy śmierć nastąpiła z powodu działań wojennych,
- tortury i kary, polegające na niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniu,
- orzekanie wyroków za przestępstwa nieprzewidziane w prawie krajowym lub międzynarodowym,
- ograniczanie swobodnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego mogą m.in. zostać wprowadzone:

- środki w ramach planów zatwierdzonych, i inne środki, które zostaną uznane za właściwe,
- organizacja i zapewnienie priorytetów transportu na potrzeby sił zbrojnych,
- decyzje o zamknięciu granicy państwowej, całej lub na obszarze, na którym został wprowadzony stan oblężenia oraz nasileniu kontroli granicznej na odcinkach granicy, które pozostają otwarte.

Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy niezależnie od parlamentu, gdyż jest on uprawniony do ogłoszenia powyższego stanu nadzwyczajnego w drodze dekretu, który następnie przedkłada par-

<sup>191</sup> D. Paicu, I. Petroman, *op. cit.*, s. 4.

<sup>192</sup> W grudniu 2010 r. część rumuńskiej wsi Ocna Mures na obszarze 1800 m<sup>2</sup> zapadła się pod ziemię. Zjawisko wywołał znajdujący się pod miejscowością uskoki geologiczny oraz prawdopodobnie przyczyniło się do niego niezachowanie warunków bezpieczeństwa podczas prac górniczych. W efekcie drogi odkształciły się i popękały, podobnie jak budynki. Wielu mieszkańców miejscowości przez kilka dni nocowało na ulicach. W całym regionie wprowadzony został stan wyjątkowy.

lamentowi do zatwierdzenia. W przypadku niezatwierdzenia przez parlament dekretu prezydenta, stan wyjątkowy zakończy się w ciągu pięciu dni od daty wydania ww. dekretu. Może się tak stać np. jeśli parlament uzna, że zagrożenie będące podstawą wprowadzenia zostało usunięte przed upływem terminu konstytucyjnego lub w dniu wygaśnięcia wskazanym w dekreście prezydenckim. Termin obowiązywania stanu wyjątkowego może także zostać przedłużony przez parlament.

W stanie wyjątkowym niektóre uprawnienia w zakresie administracji publicznej realizowane są przez właściwe organy wskazane w dekreście o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Administracja publiczna kontynuuje realizację zadań, które nie zostały przekazane i ma obowiązek wspomagania ww. organów. Osoby fizyczne są zobowiązane do przestrzegania środków wprowadzonych dekretem o stanie wyjątkowym. Uprawnienia i obowiązki koordynacji realizacji środków zarządzonych przez dekret o stanie wyjątkowym dotyczą głównie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W stanie wyjątkowym siły zbrojne udzielają wsparcia logistycznego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, na jego wniosek.

W ciągu 60 dni od daty zakończenia stanu wyjątkowego Najwyższa Rada Obrony Narodowej przedstawia parlamentowi sprawozdanie dotyczące wydarzeń, które stanowiły podstawę jego wprowadzenia oraz działania podjęte i te, które należy podjąć na rzecz zapobiegania podobnym sytuacjom w przyszłości.

### 10.2.2. Stan oblężenia

Stan oblężenia dotyczy podobnych sytuacji kryzysowych, tak jak stan wyjątkowy. W stanie oblężenia mogą być zastosowane wszelkie środki nadzwyczajne natury politycznej, wojskowej, gospodarczej, społecznej i inne, na całym obszarze kraju lub na terenie wybranych jednostek administracyjnych, w celu dostosowania zdolności obronnych do poważnych zagrożeń, zaistniałych lub mogących wkrótce nastąpić, dla suwerenności, niezależności, jedności i integralności terytorialnej państwa.

W czasie trwania stanu oblężenia mogą m.in. zostać wprowadzone:

- ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw i wolności,
- środki przewidziane w ramach zatwierdzonych planów lub inne, które zostaną uznane za właściwe,
- decyzje o zamknięciu granicy państwowej, całej lub na obszarze, na którym został wprowadzony stan oblężenia, oraz nasileniu kontroli granicznej na odcinkach granicy, które pozostają otwarte,
- ciągły tryb pracy przedsiębiorstw wytwarzających produkty o przeznaczeniu militarnym lub wykonujących naprawy sprzętu wojskowego,

- organizacja i zapewnienie priorytetu transportowi na potrzeby sił zbrojnych,
- wzmocnienia organizacyjne oraz szkolenia dla potrzeb ochrony ludności,
- zakaz ruchu drogowego, kolejowego, żeglugi morskiej, powietrznej i rzecznej.

W stanie oblężenia niektóre uprawnienia w zakresie administracji publicznej realizowane są przez właściwe organy wskazane w dekreście o wprowadzeniu ww. stanu nadzwyczajnego. Uprawnienia i obowiązki koordynacji realizacji środków zarządzonych przez dekret o stanie oblężenia dotyczą głównie Ministerstwa Obrony Narodowej. Administracja publiczna kontynuuje realizację zadań, które nie zostały przekazane i ma obowiązek wspomagania władz wojskowych. Osoby fizyczne są zobowiązane do przestrzegania środków wprowadzonych dekretem o stanie oblężenia.

Konstytucja nie reguluje długości stanu oblężenia. Przewidywany przez konstytucję stan oblężenia uregulowany został ustawą nr 453 z dnia 1 listopada 2004 r. zmieniającą nadzwyczajne rozporządzenie rządu nr1/1999 w sprawie stanu oblężenia i stanu wyjątkowego. Stan oblężenia może zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 60 dni. Zakończenie stanu oblężenia następuje w terminie ustalonym na mocy dekretu o jego wprowadzeniu lub przedłużeniu. Podobnie jak po zakończeniu stanu wyjątkowego, w ciągu 60 dni od daty zakończenia stanu oblężenia, Najwyższa Rada Obrony Narodowej przedstawia parlamentowi sprawozdanie dotyczące wydarzeń, które stanowiły podstawę jego wprowadzenia oraz działania podjęte i te, które należy podjąć na rzecz zapobiegania podobnym sytuacjom w przyszłości.

### 10.2.3. Stan wojny

Stan wojny deklaruje parlament, większością głosów, na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Senatu, na którym prezydent informuje obie izby o zaistniałej sytuacji i podjętych dotychczas działaniach. Podejmowana jest wówczas także decyzja o ogłoszeniu częściowej lub całkowitej mobilizacji. W razie zbrojonej agresji przeciw Rumunii środki niezbędne do odparcia agresji może przedsięwziąć samodzielnie prezydent, gdyż zgodnie z konstytucją to on jest gwarantem narodowej niepodległości, jedności i integralności terytorialnej kraju (art. 80 ust. 1 konstytucji). Czyni tak np., gdy parlament nie może się zebrać, przy czym winien wówczas w ciągu pięciu dni poinformować parlament o podjętych środkach. Jeżeli w czasie ataku przeciwko Rumunii parlament nie obraduje, zostaje on z mocy prawa zwołany w ciągu 24 godzin od rozpoczęcia agresji (art. 92 ust. 3).

Konstytucja Rumunii nie wiąże możliwości ograniczenia podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich z wprowadzeniem jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego, w tym stanu wojny. Niemniej z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa narodowego<sup>193</sup> przewidziano możliwość ograniczenia korzystania z niektórych praw lub wolności (art. 53. ust. 1). Może to jednak zostać dokonane jedynie ustawą i tylko w razie konieczności. Zastosowane środki muszą być proporcjonalne do zaistniałej sytuacji i zastosowane bez dyskryminacji i bez gwałcenia tych praw lub wolności. Konstytucja nie określa, które prawa i wolności nie mogą zostać ograniczone, pozostawiając w tym zakresie decyzję parlamentowi.

*Strategia militarna*<sup>194</sup> jest podstawowym dokumentem, w którym sformułowano politykę obrony Rumunii, jej podstawowe cele i sposoby ich realizacji, z użyciem środków i działań sił zbrojnych. W strategii Ministerstwo Obrony Narodowej przedstawiło sposób realizacji celów strategicznych wskazanych przez prezydenta w *Strategii bezpieczeństwa narodowego*<sup>195</sup> i postanowieniach rządowej *Białej księgi obrony*<sup>196</sup>. Przed siłami zbrojnymi postawiono zadania: gwarantowania obywatelom Rumunii przestrzegania praw człowieka, zapewnienia niepodległości, jedności i niepodzielności państwa oraz aktywnego zaangażowania w proces integracji europejskiej i euroatlantyckiej. By zrealizować powyższe cele, siły zbrojne muszą być w stałej gotowości do: odstraszania, powstrzymania, a jeśli to konieczne, pokonania agresora zagrażającego bezpieczeństwu państwa, a równolegle do partycypowania w środkach: zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i zbiorowej obrony na poziomie regionalnym.

Z powyższego wynikają, zawarte w strategii militarnej, zadania dla rumuńskich sił zbrojnych, takie jak:

- wiarygodna zdolność obronna – zachowanie trwałej zdolności skutecznej odpowiedzi, adekwatnej do aktualnych sytuacji i przewidywanego ryzyka w środowisku bezpieczeństwa,
- restrukturyzacja i modernizacja – zmiana struktur, na mniejsze, bardziej kompaktowe i elastyczne, zdolne do szybkiego przemieszczenia i rozmieszczenia, a także poprawa jakości wyposażenia, za-

<sup>193</sup> Ograniczenia praw i wolności mogą zostać wprowadzone także w celu ochrony porządku publicznego, zdrowia lub moralności, bądź zapobiegania konsekwencjom klęsk żywiołowych lub katastrof.

<sup>194</sup> *The Military Strategy of Romania*, Romanian Ministry of National Defense, Bukareszt 2007.

<sup>195</sup> *The Romania's Strategy of National Security*, Romanian Ministry of National Defense, Bukareszt 2005.

<sup>196</sup> *Romanian Armed Forces in 2010 – Reform and Euro-Atlantic Integration*, Romanian Government, Bukareszt 1999.



- również przez ulepszanie części dostępnego wyposażenia, jak i zakup nowego sprzętu,
- wzmocnienie współpracy operacyjnej – rozwój współpracy dwustronnej i wielostronnej służącej wspomaganiu bezpieczeństwa narodowego,
  - stopniowa integracja – działania w kierunku przyspieszenia procesu integracji struktur militarnych w ramach Unii Europejskiej i NATO.

Od początku 2007 r., gdy zniesiono obowiązkową zasadniczą służbę wojskową, w Rumunii do służby ochotniczej mogą zgłaszać się zarówno mężczyźni, jak i kobiety. Jednak w czasie wojny, po ogłoszeniu mobilizacji lub w stanie oblężenia, służba wojskowa jest obowiązkowa dla wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli 18 lat życia.

### 10.3. Konkluzje

Konstytucja Rumunii nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym. W kilku jej tytułach znajdują się jednak artykuły dotyczące stanu wojny, stanu oblężenia i stanu wyjątkowego. Przesłanką ogłoszenia stanu wojny jest zbrojna agresja przeciw Rumunii (art. 92 ust. 3). Konstytucja nie wskazuje natomiast przesłanek zadeklarowania stanu oblężenia i stanu wyjątkowego.

Do wprowadzania stanów nadzwyczajnych upoważniony jest prezydent, który w ciągu pięciu dni od ogłoszenia któregoś z nich winien wystąpić do parlamentu o akceptację wdrożonych środków mających na celu opanowanie sytuacji nadzwyczajnej. W przypadku zbrojnej agresji na kraj prezydent zwołuje wspólne posiedzenie obu izb parlamentu i wygłasza orędzie informujące o zaistniałej sytuacji oraz o podjętych przez niego działaniach zmierzających do odparcia agresji. Jeżeli nie trwa wówczas sesja parlamentu, to winien on się zebrać w ciągu doby od ogłoszenia stanu wojny bądź w ciągu dwóch dni po ogłoszeniu stanu wyjątkowego lub stanu oblężenia.

Parlament sprawuje funkcję kontrolną nad środkami wdrażanymi przez prezydenta w celu opanowania sytuacji nadzwyczajnej, nie ma jednak możliwości odwołania stanu zadeklarowanego suwerennie przez prezydenta. Dekrety prezydenta dotyczące obrony kraju wymagają kontrasygnaty premiera, z wyjątkiem dekretu o zarządzeniu całkowitej lub częściowej mobilizacji<sup>197</sup>, którą prezydent zarządza za

<sup>197</sup> Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez ustawę o zmianie konstytucji z 2003 r. (*Law for the revision of the Constitution of Romania*, „Official Gazette of Romania” nr 669 z 22.09.2003), mobilizacja zyskała rangę stanu mobilizacji zbliżoną do statusu pozostałych stanów nadzwyczajnych.

zgodą parlamentu. W wymagającej tego wyjątkowej sytuacji decyzję o mobilizacji prezydent może podjąć samodzielnie i wystąpić w ciągu pięciu dni o jej aprobatę do parlamentu (art. 92 ust. 2).

Stan wyjątkowy i stan oblężenia mogą zostać wprowadzone na całym terytorium kraju lub w jego wybranych jednostkach administracyjnych (art. 93 ust. 1). Konstytucja nie określa okresu, na jaki mogą zostać wprowadzone poszczególne stany nadzwyczajne. Nie zawiera także zapisów o potrzebie przedłużania wprowadzanego stanu nadzwyczajnego ani o trybie jego zniesienia.

Konstytucja Rumunii przewiduje możliwość ograniczenia podstawowych praw i wolności, ale tylko na mocy ustawy i tylko w razie konieczności (art. 53 ust. 1), a także proporcjonalnie do zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej (art. 53 ust. 2). W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego nie może zostać zmieniona konstytucja (art. 152 ust. 3). Nie może także wygasnąć kadencja parlamentu (art. 63 ust. 1) i prezydenta (w przypadku wojny lub katastrofy – art. 83 ust. 3), które zostają przedłużone do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego, zaś upływająca kadencja rządu zostaje przedłużona do czasu przeprowadzenia nowych wyborów parlamentarnych (art. 110 ust. 1) oraz zaprzysiężenia nowego rządu (art. 110 ust. 4).

Konstytucja gwarantuje, że prawa i wolności są interpretowane i stosowane zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz paktami i traktatami, których Rumunia jest stroną (art. 20 ust. 1). W razie sprzeczności między konstytucją a powyższymi paktami i traktatami pierwszeństwo mają unormowania międzynarodowe (art. 20 ust. 2)<sup>198</sup>.

<sup>198</sup> W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii*, op. cit., s. 12.

## Rozdział 11

---

# Stany nadzwyczajne w Serbii

### 11.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

W 1829 r. Turcja przyznała Serbii autonomię, zaś w 1856 r. uzyskała ona niepodległość. W 1876 r. Serbia wraz z Bośnią i Czarnogórą ogłosiły zjednoczenie oraz wypowiedziały wojnę imperium osmańskiemu, jednak już w 1878 r. Bośnia przeszła w ręce Austro-Węgier. W 1912 r. Serbowie wkroczyli na ziemie zamieszkałe przez Albańczyków do Kosowa, tłumiąc ich dążenia niepodległościowe. W wyniku porozumienia z Turcją po wojnach bałkańskich (1912–1913) Serbia otrzymała Kosowo, a także, wraz z Grecją i Bułgarią, znaczną część Macedonii<sup>199</sup>. Po I wojnie światowej, która rozpoczęła się od wypowiedzenia wojny Serbii przez Austro-Węgry (1914), ziemie serbskie zostały włączone do Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców (1918), przemianowanego później na Królestwo Jugosławii. Po II wojnie światowej Serbia została włączona do nowoutworzonej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (1945), po której upadku (1992) wraz z Czarnogórą tworzyła Federalną Republikę Jugosławii (do 2003), a następnie Serbię i Czarnogórę (do 2006).

Republika Serbii (serb. Republika Srbija) powstała w 2006 r. po rozpadzie Serbii i Czarnogóry; w 2008 r. niepodległość ogłosiło Kosowo.

Podstawy prawne ustroju państwa zawiera Konstytucji Republiki Serbii z 2006 r. Władza ustawodawcza w Serbii należy do Zgromadzenia Narodowego (serb. Narodna Skupština), liczącego 250 deputowanych wybieranych na czteroletnią kadencję, które obraduje na dwóch sesjach zwyczajnych w ciągu roku oraz na sesjach nadzwyczajnych.

Zwołanie sesji nadzwyczajnej odbywa się na wniosek rządu lub minimum 1/3 ogólnej liczby deputowanych. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi, poszczególnym deputowanym, zgromadzeniom

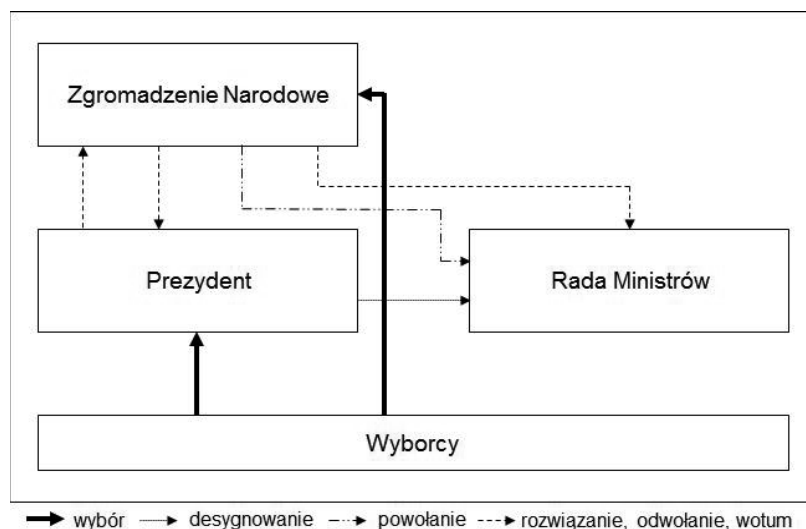
---

<sup>199</sup> Serbia – część Macedonii Wardarskiej, Grecja – Macedonii Egejskiej, Bułgaria – okręg Kawali.

provincji autonomicznych oraz minimum 15 tysiącom wyborców. Parlament ma uprawnienie do uchwalania i nowelizacji konstytucji, stanowienia prawa poprzez: uchwalanie ustaw, stanowienie planów rozwoju społeczno-gospodarczego, uchwalanie budżetu i zaciąganie długu publicznego, ogłaszanie referendum, ogłaszanie amnestii, decydowanie o podziale terytorialnym oraz o wojnie i pokoju. Parlament powołuje przewodniczącego i sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego i innych sądów, Prokuratora Generalnego i innych prokuratorów, kontroluje pracę rządu i innych organów państwa. Do instrumentów kontrolnych deputowanych należą: monitorowanie pracy rządu przez komisje parlamentarne, prawo zgłaszania interpelacji i zapytań oraz możliwość zgłaszania wotum nieufności wobec całego rządu lub poszczególnych ministrów.

Prezydent, wybierany na pięcioletnią kadencję w głosowaniu powszechnym (rys. 10), z prawem do jednokrotnej reelekcji, jest głową państwa i ma bardzo szerokie uprawnienia, do których należy m.in. całkowita kontrola nad siłami zbrojnymi oraz możliwość odrzucenia zaproponowanej przez parlament kandydatury na premiera. Prezydent ma także np. prawo weta, które może być odrzucone przez 2/3 składu osobowego parlamentu, prawo łaski oraz uprawnienie do nadawania odznaczeń i orderów. Prezydent proponuje parlamentowi kandydatów na stanowiska prezesa i sędziów Sądu Konstytucyjnego.

Rys. 10. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Serbii



Źródło: opracowanie własne.

Rządem kieruje premier wybierany przez parlament i przedstawiany prezydentowi do akceptacji, który może kandydaturę przyjąć lub odrzucić. Premier proponuje skład Rady Ministrów, która następnie jest akceptowana przez parlament. Rząd sprawuje władzę wykonawczą, wydaje rozporządzenia, zarządzenia i inne decyzje w celu realizowania, delegacji zawartych w konstytucji oraz uchwalonych przez parlament ustawach. Ma również uprawnienia do formułowania i prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, zgłaszania do parlamentu projektów ustaw i innych aktów prawnych. Rząd przygotowuje także projekt budżetu państwa oraz projekty planów rozwoju poszczególnych regionów.

Premier nadzoruje pracę ministrów i innych organów państwa, uchyla wydane przez nie decyzje w razie stwierdzenia ich niezgodności z konstytucją lub ustawami, wykonuje inne zadania przewidziane konstytucją lub ustawami. Specyfiką serbską jest wygasanie mandatu rządu w przypadku uchwalenia nowej konstytucji.

## 11.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

Konstytucja Serbii nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym. Zgromadzenie Narodowe decyduje o wojnie i pokoju oraz deklaruje stan wojny i stan wyjątkowy (art. 99 konstytucji). Przyjęcie i odwołanie deklaracji o stanie wyjątkowym oraz wprowadzenie i odwołanie ograniczeń praw człowieka i wolności obywatelskich w czasie obowiązywania stanu wojny i stanu wyjątkowego następuje większością głosów deputowanych biorących udział w głosowaniu, przy obecności ponad połowy członków Zgromadzenia Narodowego. Natomiast wprowadzenie stanu wojny oraz ratyfikacja traktatów międzynarodowych może nastąpić jedynie większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 105).

Po przyjęciu deklaracji o stanie wojny lub o stanie wyjątkowym Zgromadzenie Narodowe zbiera się bez dodatkowego ogłoszenia (art. 106). Na wniosek rządu, w sytuacjach przewidzianych przez konstytucję, prezydent może rozwiązać Zgromadzenie Narodowe, jednak do wyjątków, kiedy tego nie może uczynić, należy okres obowiązywania stanu wyjątkowego lub stanu wojny. Po przyjęciu deklaracji o stanie wojny lub stanie wyjątkowym nie ulegają zmianie kompetencje parlamentu, a jego kadencja trwa do zakończenia zadeklarowanego stanu nadzwyczajnego (art. 109).

Jak już wspomniano, kadencja prezydenta trwa pięć lat, liczonych od dnia złożenia przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym. Jednak jeżeli kadencja prezydenta wygasłaby podczas stanu wojny lub

stanu wyjątkowego, to zostanie automatycznie przedłużona do trzech miesięcy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego (art. 116). Zasadnicze regulacje dotyczące stanu wyjątkowego zawarte są w art. 200 konstytucji, zaś odnoszące się do stanu wojny w art. 201. W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego konstytucja nie może zostać zmieniona (art. 204).

### 11.2.1. Stan wyjątkowy

Podczas wojen jugosłowiańskich w 1991 r. został ogłoszony stan bezpośredniego zagrożenia wojną. Mimo iż w te konflikty włączone były siły całej byłej Jugosławii, stan wojny lub stan wojenny nigdy nie zostały ogłoszone.

W marcu 1999 r. stan bezpośredniego zagrożenia wojną został ponownie ogłoszony w Jugosławii, ze względu na przewidywane ataki powietrzne NATO i obowiązywał do czerwca 1999 r.<sup>200</sup>

Miesiąc po przekształceniu Federacyjnej Republiki Jugosławii w Serbię i Czarnogórę, w marcu 2003 r. zamordowany został premier Serbii Zoran Djindjic. Wówczas prezydent zaakceptował propozycję przedłożoną przez rząd i na podstawie art. 83 §8 i art. 90 §4 i §10 konstytucji oraz art. 1 i 3 ustawy o środkach stanu wyjątkowego wprowadził stan wyjątkowy na całym terytorium Serbii, która stanowiła wówczas część państwa Serbii i Czarnogóry<sup>201</sup>. Stan wyjątkowy został wprowadzony ze względu na: „bezpośrednie zagrożenie systemu konstytucyjnego i bezpieczeństwa Republiki Serbii, praw człowieka i wolności, jak również funkcjonowania rządu, by zapobiec poważniejszym konsekwencjom dla suwerenności Republiki Serbii”.

Na okres obowiązywania stanu wyjątkowego ograniczono szereg wolności i praw człowieka oraz nadano dodatkowe uprawnienia rządowi. W trakcie obowiązywania stanu wyjątkowego znaczne restrykcje dotknęły wolności prasy, m.in. kilka mediów zostało zamkniętych lub ukaranych grzywną za krytykowanie działalności władz. Prawo stanu wyjątkowego pozwalało policji przetrzymywać przez 30 dni każdego: „kto zagrażał bezpieczeństwu innych obywateli”, a zatrzymani nie mogli w tym czasie kontaktować się ani z prawnikami, ani członkami rodzin<sup>202</sup>. Ponadto m.in. zawieszone było prawo do strajku, obowiązywał zakaz zgromadzeń oraz zakazana była działalność polityczna i związkowa.

<sup>200</sup> Por. [www.worldlingo.com/ma/enwiki/en/Martial\\_law](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/en/Martial_law) (10.08.2011).

<sup>201</sup> Pismo Stałej Misji Serbii i Czarnogóry w ONZ do Sekretarza Generalnego ONZ nr 327-2/2003 z 13.03.2003, <http://untreaty.un.org/English/CNs/2003/Attachment/274E.pdf> (10.08.2011).

<sup>202</sup> *Reporters Without Borders Annual Report 2004 – Serbia-Montenegro*, Genewa 2004.

Stan wyjątkowy w ostatniej dekadzie ogłaszany był także w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof<sup>203</sup>.

W sytuacji gdy przetrwanie państwa lub obywateli jest zagrożone ze względu na zakłócenia porządku publicznego, Zgromadzenie Narodowe może (w trybie art. 200 konstytucji) ogłosić stan wyjątkowy na okres do 90 dni. Po upływie powyższego okresu parlament, większością głosów ogólnej liczby deputowanych, może podjąć decyzję o przedłużeniu stanu wyjątkowego o kolejne 90 dni. Podczas stanu wyjątkowego Zgromadzenie Narodowe zbiera się bez dodatkowego ogłoszenia i nie może zostać rozwiązane. Ogłaszając stan wyjątkowy, parlament może podjąć decyzję o uchyleniu wybranych praw człowieka i mniejszości gwarantowanych przez konstytucję.

W czasie gdy Zgromadzenie Narodowe nie obraduje, decyzję o ogłoszeniu stanu wyjątkowego, na taki sam okres jak parlament, może podjąć prezydent wspólnie z przewodniczącym parlamentu oraz premierem. Wówczas uchylenie wybranych praw człowieka i wolności obywatelskich możliwe jest dekretem rządu, po uzyskaniu na nim kontrasygnaty prezydenta. Relacje między rządem a prezydentem reguluje w powyższym zakresie art. 40 ustawy o rządzie<sup>204</sup>. Z powyższej regulacji wynika, że to rząd proponuje prezydentowi wprowadzenie stanu wyjątkowego na części terytorium kraju oraz proponuje narzędzia, jakie należy zastosować w trakcie stanu wyjątkowego. Ograniczenia praw człowieka i mniejszości mogą zostać wprowadzone przez parlament lub rząd na taki sam okres, na jaki został zadeklarowany stan wyjątkowy.

Ograniczenia praw człowieka i mniejszości nie mogą skutkować różnicowaniem obywateli ze względu na: rasę, płeć, język, religię, przynależność narodową lub pochodzenie społeczne. Ograniczenia nie mogą także dotyczyć:

- poszanowania i ochrony ludzkiej godności,
- nienaruszalności życia ludzkiego (zakazana jest zarówno kara śmierci, jak i klonowanie istot ludzkich),
- nietykalności integralności fizycznej i umysłowej (zakazane są tortury, niehumanitarne i poniżające traktowanie lub karanie oraz poddawanie bez zgody medycznym i innym eksperymentom,
- zakazu wszelkich form niewolnictwa i handlu ludźmi, w tym zmuszania do pracy oraz seksualna lub finansowa eksploatacja (dozwo-

<sup>203</sup> W kwietniu 2006 r. wody Dunaju i jego dopływów zalały wiele miast i wsi na obszarze 240 tys. hektarów. Wówczas wprowadzono stan wyjątkowy w 10 regionach Serbii, w tym w dwóch największych miastach Belgradzie i Nowym Sadzie. W listopadzie 2010 r. w mieście Kraljevo w centralnej Serbii został wprowadzony stan wyjątkowy po trzęsieniu ziemi o sile 5,4 stopnia w skali Richtera.

<sup>204</sup> *Law on Government*, „Službeni Glasnik RS”, No. 55/05, 71/05, 101/07, 56/08.

lona jest praca wolontariuszy za finansowym wynagrodzeniem oraz wykonywanie prac lub świadczenie usług przez żołnierzy, zgodnie z deklaracją stanu wyjątkowego,

- humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, zakazu stosowania wobec nich przemocy oraz wymuszania zeznań,
- prawa do przedstawienia sprawy przed niezależnym i bezstronnym sądem, który winien ją rozpatrzyć w rozsądnym czasie,
- zakazu pozbawiania wolności bez udowodnienia winy ani za czyn, za który taka kara nie jest przewidziana (osoba uniewinniona nie może ponownie zostać skazana za popełnienie tego samego czynu)<sup>205</sup>,
- pozbawienia obywatelstwa lub prawa jego zmiany,
- wolności myśli, sumienia, wyznania i przekonań oraz prawa ich zachowania w tajemnicy<sup>206</sup>,
- prawa odmowy służby wojskowej ze względu na przekonania religijne<sup>207</sup>,
- prawa do zachowania w tajemnicy przynależności narodowej,
- praw dziecka i praw rodziców względem dzieci,
- ochrony członków mniejszości narodowych przed wszelką działalnością skierowaną na zmuszanie ich do asymilacji.

Jeżeli decyzja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego nie została podjęta przez Zgromadzenie Narodowe, to może ono ją zweryfikować w ciągu 48 godzin od jego ogłoszenia, o ile parlament będzie w stanie się zebrać. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie dokona weryfikacji dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego bezpośrednio po jego ogłoszeniu, winno tego dokonać do końca pierwszej sesji po proklamacji stanu wyjątkowego.

Gdy ograniczenia praw człowieka i mniejszości nie zostały wprowadzone przez Zgromadzenie Narodowe, rząd jest zobowiązany przedłożyć dekret uchylający je, w ciągu 48 godzin od ogłoszenia, parlamentowi do weryfikacji, o ile tylko parlament jest w stanie się zebrać. W innym przypadku decyzja o uchyleniu praw i wolności przestanie obowiązywać w ciągu 24 godzin przed początkiem pierwszej sesji

<sup>205</sup> Ograniczenia nie dotyczą postępowań karnych lub wykonania kary za zbrodnie wojenne, ludobójstwo lub zbrodnie przeciw ludzkości.

<sup>206</sup> Wolność ich manifestowania może zostać ograniczona tylko, jeżeli jest to konieczne ze względu na: potrzebę ochrony życia i zdrowia ludzkiego, moralności demokratycznego społeczeństwa, wolności i praw gwarantowanych przez konstytucję, bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zapobiegania działaniom zmierzającym do wywołania nienawiści religijnej, narodowej, bądź rasowej.

<sup>207</sup> Osoba taka może zostać wezwana do wypełnienia obowiązku wojskowego w innej zgodnej z prawem formie.



Zgromadzenia Narodowego zwołanego po proklamacji stanu wyjątkowego. Natomiast, gdy ograniczenia praw i wolności zostały wprowadzone bądź zaakceptowane przez parlament, to przestają obowiązywać wraz z zakończeniem stanu wyjątkowego.

### 11.2.2. Stan wojny

Podczas wojny w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii w 1991 r. został ogłoszony stan bezpośredniego zagrożenia wojennego. Pomimo że w powyższym konflikcie zbrojnym uczestniczyły siły wszystkich republik związkowych, stan wojny nigdy nie został ogłoszony. Po secesji z federacji jedynie Chorwacja oraz Bośnia i Hercegowina ogłosiły stan wojenny. W 1999 r. został w Jugosławii ponownie ogłoszony stan bezpośredniego zagrożenia wojennego w związku z przewidywanymi nalotami lotniczymi NATO. Po rozpoczęciu nalotów przez NATO został w Jugosławii ogłoszony stan wojenny, który trwał do czerwca 1999 r.

Zgodnie z obowiązującą obecnie konstytucją stan wojny ogłaszany jest przez Zgromadzenie Narodowe. Decyzję o ogłoszeniu stanu wojny parlament podejmuje zwykłą większością głosów, tj. większością głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu, pod warunkiem udziału w głosowaniu większości z ogólnej liczby parlamentarzystów.

Wprowadzenie ograniczeń praw człowieka i mniejszości wymaga kwalifikowanej większości głosów, tj. większości głosów ogólnej liczby deputowanych. W przypadku gdy parlament nie obraduje, a decyzja o proklamacji stanu wojny winna zostać natychmiast podjęta, może ją podjąć prezydent razem z przewodniczącym parlamentu i premierem. Zgodnie z art. 40 ustawy o rządzie, w czasie stanu wojny rząd proponuje prezydentowi zakres kompetencji Zgromadzenia Narodowego, które ten powinien przejąć.

Organ ogłaszający stan wojny może podjąć decyzję o uchyleniu wybranych praw człowieka i mniejszości gwarantowanych przez konstytucję. Ograniczenia mogą zostać wprowadzone jedynie w uzasadnionym, niezbędnym koniecznym zakresie, podobnym jak w stanie wyjątkowym. Ograniczenia praw człowieka i mniejszości nie mogą skutkować różnicowaniem obywateli ze względu na: rasę, płeć, język, religię, przynależność narodową lub pochodzenie społeczne. Nie mogą one także dotyczyć praw gwarantowanych na podstawie artykułów 23–26, 28, 32, 34, 37–38, 43, 45, 47, 49, 62–64 i 78 konstytucji, tj. takich samych jak w stanie wyjątkowym. Wszystkie środki wprowadzone w okresie stanu wojny winny zostać zweryfikowane przez Zgromadzenie Narodowe, gdy tylko będzie w stanie się zebrać. Ograniczenia praw i wolności przestają obowiązywać wraz z zakończeniem stanu wojny.

W stanie wojny nie może zostać zmieniona konstytucja. Prezydent w określonych w konstytucji sytuacjach ma prawo rozwiązania parlamentu, nie może tego jednak uczynić podczas wojny. Jeśli parlament został rozwiązany, to po ogłoszeniu stanu wojny jego kompetencje ulegają przywróceniu i obraduje on do czasu jego zakończenia. Kadencja prezydenta w czasie wojny ulega przedłużeniu, aż do trzech miesięcy po jej zakończeniu.

### 11.3. Konkluzje

Przesłanka wprowadzenia stanu wojny nie została określona w konstytucji, natomiast przesłanką wprowadzenia stanu wyjątkowego jest zagrożenie przetrwania państwa lub jego obywateli ze względu na zakłócenia porządku publicznego. Konstytucja w żadnym miejscu nie odnosi się do możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego lub innego ze względu na potrzebę zapobiegania lub usunięcia skutków katastrofy naturalnej lub awarii technicznej o znamionach klęski żywiołowej.

Decyzję o wprowadzeniu stanu wojny lub stanu wyjątkowego podejmuje parlament. Tryb wprowadzenia powyższych stanów nadzwyczajnych nie został sprecyzowany w konstytucji, która określa jedynie, że decyzję o wprowadzeniu stanu wojny podejmuje parlament większością głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu, przy spełnieniu wymogu udziału większości z nich w akcie głosowania (art. 105), natomiast decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego parlament podejmuje większością głosów ogólnej liczby parlamentarzystów. Oznacza to, że trudniej wprowadzić stan wyjątkowy, gdyż do jego zadeklarowania wnioszek w powyższej sprawie musi zyskać akceptację co najmniej 126 deputowanych, bez względu na liczbę parlamentarzystów uczestniczących w głosowaniu, niż stan wojny, za wprowadzeniem którego musi głosować minimum 63–126 deputowanych, a liczba głosów uzależniona jest od liczby uczestników głosowania.

Występowanie przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojny lub stanu wyjątkowego w sytuacji, gdy parlament nie obraduje skutkuje zmianą kompetencji organów państwa. Prawo ogłoszenia stanu wojny lub stanu wyjątkowego zyskuje wówczas triumwirat składający się z prezydenta, przewodniczącego parlamentu i premiera. W stanie wojny powyższe gremium uzyskuje prawo wprowadzenia ograniczeń praw człowieka i mniejszości.

W stanie wyjątkowym kompetencja wydawania dekretów, którymi mogą być regulowane ograniczenia praw człowieka i mniejszości, przysługuje rządowi, czyniącemu to za pomocą dekretów. Prezydent

uzyskuje prawo składania kontrasygnaty na powyższych dekretach rządu, bez której nie mogłyby one wejść w życie. Ponadto rząd obarczany jest dodatkowym obowiązkiem przedkładania ww. dekretów parlamentowi, by ten mógł dokonać ich weryfikacji.

Konstytucja nie zawiera zapisów dotyczących obszaru, na jakim może być deklarowany stan nadzwyczajny. Tym samym decyzję w zakresie określenia obszaru obowiązywania stanu wojny lub stanu wyjątkowego podejmuje organ ogłaszający stan wyjątkowy. Czas obowiązywania stanu wyjątkowego został ograniczony do 90 dni. Może on zostać przedłużony o kolejne 90 dni, ale decyzję w tym względzie podejmuje parlament kwalifikowaną większością głosów ogólnej liczby deputowanych.

Konstytucja nie różnicuje zakresu dopuszczalnego ograniczenia praw człowieka i mniejszości w czasie obowiązywania poszczególnych stanów nadzwyczajnych. W sytuacji, gdy decyzja o ogłoszeniu stanu wyjątkowego nie została podjęta przez parlament, Zgromadzenie Narodowe weryfikuje ją w ciągu 48 godzin od jej podjęcia, gdy tylko zdoła się zebrać. Jeżeli parlament nie zweryfikuje powyższej decyzji, to przestaje ona obowiązywać wraz z końcem pierwszej sesji parlamentu zwołanego po ogłoszeniu stanu wyjątkowego. Weryfikacja rządowego dekretu o ograniczeniu praw człowieka i mniejszości winna zostać dokonana również w ciągu 48 godzin od przyjęcia dekretu, o ile Zgromadzenie Narodowe zdoła się w tym czasie zebrać. W innym przypadku ograniczenia praw człowieka i mniejszości przestają obowiązywać na 24 godziny przed rozpoczęciem pierwszej sesji parlamentu, wznawiającego obrady po proklamacji stanu wyjątkowego.

Decyzję o zniesieniu stanu wyjątkowego, a także o zakończeniu wojny i zawarciu pokoju podejmuje parlament większością głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu, gdy w głosowaniu uczestniczy większość z ogólnej liczby członków parlamentu. Decyzję o zniesieniu ograniczeń praw człowieka i mniejszości przed zniesieniem stanu wojny lub stanu wyjątkowego podejmuje parlament większością głosów ogólnej liczby deputowanych.

Ponad jedną trzecia, 73 z 206 artykułów (art. 18–90), serbskiej konstytucji dotyczy praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw mniejszości narodowych, co jest rekordem w skali europejskiej. Gwarantowane są wszystkie podstawowe prawa i wolności akceptowane przez konwencje międzynarodowe, ratyfikowane przez Serbię.

Serbska konstytucja w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności w zasadzie odpowiada obowiązującym w tym względzie aktom międzynarodowym. Można jednak dostrzec kilka nieprecyzyjnych zapisów w serbskiej ustawie zasadniczej.

Konstytucja zezwala na ograniczanie praw człowieka i mniejszości przez nią gwarantowanych: „dla celu dozwolonego przez Konstytucję” (art. 20), które to cele nie zostały wskazane, co nie jest w pełni zgodne z konwencją ECHR (art. 8–11).

Uchylenie praw człowieka i mniejszości w stanie wojny i stanie wyjątkowym przez konstytucję (art. 202) dozwolone jest: „tylko w stopniu uznanym za niezbędny”, co także nie jest w pełni zgodne z konwencją ECHR (art. 15), która w tym względzie powyższą możliwość ogranicza: „do stopnia ściśle wymaganego przez potrzeby sytuacji”.

Natomiast art. 27 konstytucji pozwala ograniczyć prawo do wolności i bezpieczeństwa, nie wskazując uzasadnionego celu ograniczenia. Prawa gwarantowane przez konstytucję, oprócz obywatelom Serbii, przysługują również przebywającym na terytorium kraju obywatelom innych państw, z wyjątkiem praw zastrzeżonych w ustawie zasadniczej wyłącznie dla obywateli Republiki Serbii.

W kontekście art. 11 konwencji ECHR wątpliwości budzi ograniczenie wolności zgromadzeń jedynie do obywateli Serbii (art. 54) oraz brak ochrony cudzoziemców przed dyskryminacją przez prawo (art. 17), mimo iż przewiduje to art. 14 konwencji ECHR oraz art. 26 paktu ICCPR. Także ochrona praw socjalnych nie jest gwarantowana każdemu, a jedynie obywatelom Serbii i ich rodzinom (art. 69).

## Rozdział 12

---

# Stany nadzwyczajne w Słowenii

### 12.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Ziemie zamieszkane przez Słoweńców aż do końca I wojny światowej stanowiły część cesarstwa austro-węgierskiego. W 1918 r. tereny te zostały włączone do Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców<sup>208</sup>, bez Celowca (Klagenfurtu), który pozostał w Austrii<sup>209</sup>, a także Przymorza w Istrii, które zajęli Włosi. W 1941 r. Słowenia została podzielona między Niemcy (część centralna), Włochy (południowy zachód) i Węgry (północny wschód). Po zakończeniu II wojny światowej stała się republiką związkową początkowo Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii, a od 1963 r. Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

W 1991 r., po dziesięciodniowej wojnie, Słoweńcy wywalczyli niepodległość i przejęli kontrolę nad granicami państwa.

W latach 1991–1994 obowiązywała doktryna samodzielnej obrony, w której sektor bezpieczeństwa musiał zorganizować wszystkie siły, by obronić kraj przed każdym możliwym atakiem zewnętrznym. Okres 1994–2004 był czasem realizacji dwóch równoległych procesów: rozbudowy systemu bezpieczeństwa narodowego oraz jego reform. Podpisano wówczas m.in. umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską (1996), dostosowano siły zbrojne do udziału w misjach pokojowych, zniesiono pobór (2002) oraz rozwinęto współpracę międzynarodową.

W 2004 r. Republika Słowenii (słow. Republika Slovenija), której stolicą jest Lublana (słow. Ljubljana) wstąpiła do Unii Europejskiej i NATO. W 2007 r. Słowenia była pierwszym krajem postsocjalistycznym, który wprowadził euro<sup>210</sup>. Obecnie Słowenia jest ważnym graczem w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej i NATO wo-

---

<sup>208</sup> P. Mikuli, *Parlament Słowenii*, Warszawa 2003, s. 5.

<sup>209</sup> Za powrotem do Austrii opowiedzieli się mieszkańcy w plebiscycie przeprowadzonym w 1920 r.

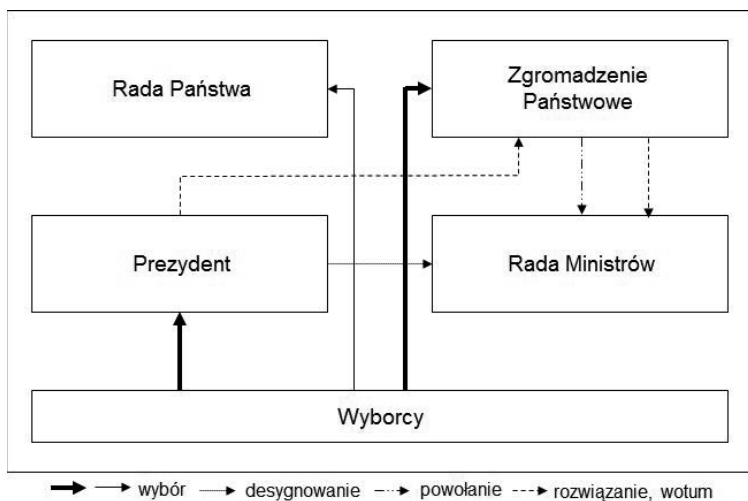
<sup>210</sup> P. Winczorek, *Konstytucja Republiki Słowenii*, Warszawa 2009, s. 3.

bec integracji Bałkanów Zachodnich w euroatlantyckich strukturach bezpieczeństwa. Kraj jest niemal jednolity narodowościowo, a udział mniejszości narodowych w całej populacji nie przekracza 9%<sup>211</sup>.

Parlament Słowenii (rys. 11) składa się ze Zgromadzenia Państwowego (słow. *Državni Zbor*) liczącego 90 posłów wybieranych w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję, w którym 2 miejsca są zarezerwowane dla reprezentantów mniejszości etnicznych (Włocha i Węgry), oraz Rady Państwa (słow. *Državni Svet*) liczącej 40 członków wybieranych w trybie określonym w ustawie na pięcioletnią kadencję (4 przedstawicieli pracodawców, 4 przedstawicieli pracobiorców, 4 przedstawicieli rolników, rzemieślników i osób wykonujących wolne zawody, 6 przedstawicieli reprezentujących dziedziny pozagospodarcze oraz 22 przedstawicieli interesów lokalnych).

Rada Państwa nie jest przez konstytucję określana jako izba parlamentu, jednak jest tak traktowana w słoweńskiej doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>212</sup>, mimo iż jest ona przedstawicielem interesów niepolitycznych<sup>213</sup>. Rozwiązanie to nawiązuje wyraźnie do doktryny jugosłowiańskiej, do doświadczeń tradycji samorządności oraz do systemu skupstyński-delegackiego<sup>214</sup>.

Rys. 11. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Słowenii



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, op. cit., s. 68.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 25.

<sup>213</sup> P. Winczorek, P. Winczorek, *Konstytucja Republiki Słowenii*, op. cit., s. 15.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

Zgromadzenie Państwowe stanowi prawo, określa prawa i obowiązki obywateli i innych osób, powołuje premiera i rząd, sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego, a także prezesa Banku Centralnego, prezesa Sądu Obrachunkowego i Strażnika Praw Obywatelskich. Izba ta pełni funkcję kontrolną w stosunku do rządu i prezydenta, w związku z czym ww. członkowie egzekutywy mogą przez nią zostać pociągnięci do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Sądem Konstytucyjnym. Zgromadzenie Państwowe podejmuje również na wniosek rządu decyzje w sprawie ogłaszania stanu wyjątkowego lub stanu wojny oraz użycia sił zbrojnych. Posłowie nie mogą pełnić innych funkcji państwowych, w tym stanowiska ministra, ani pracować w kancelarii premiera. Członek Rady Państwa także nie może pełnić innej funkcji państwowej.

Zgromadzenie Państwowe wykonuje kontrolę nad rządem za pomocą: interpelacji, które mogą być połączone z wnioskiem o wotum nieufności, pytania poselskiego oraz instytucji dochodzenia parlamentarnego.

Rada Państwa nie jest organem przedstawicielskim narodu, lecz reprezentacją grup społeczno-zawodowych i przedstawicieli samorządu lokalnego. Jest organem konsultacyjno-doradczym pozbawionym rozbudowanej funkcji kreacyjnej i kontrolnej, ma jednak prawo inicjatywy ustawodawczej oraz składania odwołań, odpowiadających w pewnym stopniu prawu weta zawieszającego w stosunku do ustaw już uchwalanych przez Zgromadzenie Państwowe. Izba ta może także: wносить projekty ustaw do Zgromadzenia Państwowego, przedstawiać swoje opinie drugiej izbie, żądać ponownego rozpatrzenia uchwalonej już ustawy, wносить o przeprowadzenie referendum ustawodawczego, bądź o przeprowadzenie dochodzenia w sprawach o znaczeniu publicznym. Ponadto Rada Państwa obowiązana jest na żądanie Zgromadzenia Państwowego wyrazić swoją opinię w poszczególnych sprawach.

Prezydent jest wybierany w wyborach bezpośrednich, ale pomimo to pełni jedynie funkcje reprezentacyjne i ma ograniczone uprawnienia w stosunku do parlamentu i rządu. Spełnia on funkcję integracyjną, zwłaszcza w sprawach wewnętrznych, stąd jego rola wzrasta w okresie napięć politycznych. Urzędu prezydenta nie można łączyć z wykonywaniem innego urzędu publicznego ani z pracą zawodową, nie chroni go – w przeciwieństwie do innych państw bałkańskich – immunitet.

Akty urzędowe wydawane przez prezydenta nie wymagają kontrasygnaty premiera. Może on natomiast być postawiony przez Zgromadzenie Państwowe w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym za naruszenie konstytucji lub ustawy. Gdy prezydent jest niezdolny do sprawowania swojego urzędu, to urząd ten sprawuje przewodniczą-

cy Zgromadzenia Państwowego – wybory nowego prezydenta muszą wówczas zostać zarządzane w ciągu 15 dni od opróżnienia urzędu.

Prezydent reprezentuje Słowenię i jest najwyższym dowódcą sił zbrojnych. Proponuje on Zgromadzeniu Państwowemu kandydatury rzecznika praw obywatelskich i szefa Banku Słowenii, zarządza wybory do Zgromadzenia Państwowego; natomiast wybory do Rady Państwa zarządza przewodniczący Zgromadzenia Państwowego. Prezydent Republiki Słowenii nie dysponuje inicjatywą ustawodawczą ani prawem weta, może natomiast na wniosek rządu wydawać dekrety z mocą ustawy, które następnie musi przedstawić Zgromadzeniu Państwowemu, gdy tylko się ono zbierze, może także decydować o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego.

Rząd, który tworzą premier i ministrowie, ponoszący odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Państwowym, jest najwyższym organem władzy wykonawczej.

Kandydata na premiera Zgromadzeniu Państwowemu przedstawia prezydent. Charakterystyczne dla Słowenii jest przeprowadzanie oddzielnych głosowań nad kandydaturą premiera i wszystkich ministrów. Jeśli w pierwszej turze kandydat przedstawiony przez prezydenta nie zostanie zaakceptowany przez Zgromadzenie Państwowe, prezydent ma prawo do ponownego zgłoszenia tego samego lub innego kandydata. W drugiej turze swoich kandydatów mogą także zgłosić grupy minimum 10 posłów. Gdy ani kandydat prezydenta, ani żaden z kandydatów głosowanych w kolejności zgłaszania nie zostanie wybrany, to Zgromadzenie Państwowe zostaje rozwiązane przez prezydenta, chyba że w ciągu 48 godzin podejmie ono uchwałę o przeprowadzeniu nowych wyborów premiera. Jeżeli nie przyniosą one rozstrzygnięcia, przeprowadzane jest głosowanie nad nowymi kandydaturami. Gdy i w tych wyborach żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, prezydent rozwiązuje Zgromadzenie Państwowe i zarządza nowe wybory.

Ministrów na wniosek premiera powołuje i odwołuje w głosowaniu tajnym Zgromadzenie Państwowe, które może także udzielić rządowi wotum zaufania lub wotum nieufności. Jeśli na wniosek premiera o udzielenie wotum zaufania rząd nie uzyska głosów więcej niż połowy posłów, Zgromadzenie Państwowe, pod groźbą obligatoryjnego rozwiązania przez prezydenta, musi w ciągu 30 dni wybrać nowego premiera, bądź w ponownym głosowaniu, wyrazić wotum zaufania urzędującemu premierowi. Premier może wydawać ministrom wiążące instrukcje dotyczące obowiązków wynikających z wytycznych rządu, zaś ministrowie są zobowiązani informować premiera o wszelkich istotnych dla polityki rządu kwestiach. Ministrowie są odpowiedzialni za prowadzenie wspólnej polityki rządu oraz za własne decyzje w resortach.



## 12.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W Słowenii nie uchwalono odrębnej ustawy o stanach nadzwyczajnych, konstytucja także nie zawiera odrębnego rozdziału im poświęconego. Ustawa zasadnicza przewiduje dwa stany nadzwyczajne: stan wojny i stan wyjątkowy, a zapisy ich dotyczące znajdują się w artykułach: 16, 81, 92, 103, 108 i 116.

Prawodawca przewidział możliwość zawieszenia lub ograniczenia podczas wojny i stanu wyjątkowego praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych przez konstytucję. Mogą one zostać zawieszone lub ograniczone tylko na czas trwania wojny lub stanu wyjątkowego i tylko w stopniu niezbędnie koniecznym, dodatkowo pod warunkiem, że zastosowane środki nie wywołają nierówności względem: rasy, pochodzenia narodowego, płci, języka, religii, przekonań politycznych lub innych, pozycji materialnej, urodzenia, wykształcenia, statusu społecznego lub innych cech indywidualnych (art. 16).

Pod żadnym pozorem nie mogą być zawieszone prawa zapewnione w artykułach 17 – 18, 21, 27 – 29 i 41 konstytucji, mówiące o:

- ochronie życia ludzkiego (w Słowenii nie ma kary śmierci),
- zakazie stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego karania, bądź traktowania oraz zakazie prowadzenia medycznych lub innych eksperymentów bez zgody osoby, na której są one przeprowadzane,
- szacunku dla ludzkiej osobowości i godności oraz zakazie stosowania przemocy wobec osoby, której wolność została ograniczona, w tym wymuszania zeznań lub przyznania się do winy,
- uznawaniu obwinionego za niewinnego, dopóki wina nie zostanie udowodniona,
- braku możliwości ukarania za czyn, który nie został popełniony lub za którego popełnienie, w czasie jego popełnienia, kara nie była przewidziana,
- gwarantowaniu oskarżonemu prawa i możliwości do przygotowania obrony, udziału w rozprawie i prowadzenia obrony samodzielnie lub z pomocą prawnego reprezentanta, przedstawiania dowodów oraz prawa do nieprzyznawania się do winy i nieobwiniania krewnych lub bliskich,
- prawie do nieujawniania swoich przekonań religijnych lub innych oraz prawie rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi poglądami religijnymi i moralnymi.

Zgromadzenie Państwowe jest wybierane na okres czterech lat, ale gdy kadencja parlamentu wygaszałaby podczas wojny lub stanu wyjątkowego, to zostaje wydłużona maksymalnie do sześciu miesięcy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, o ile parlament sam tak zdecyduje (art. 81).

Deklaracja wojny lub stanu wyjątkowego może zostać przyjęta lub uchylona przez parlament na wniosek rządu. Parlament decyduje także o użyciu sił obrony. Jeżeli parlament nie może się zebrać, prezydent decyduje o ogłoszeniu stanu wojny lub stanu wyjątkowego, a także o użyciu sił obrony (zbrojnych). Decyzje prezydenta w powyższym zakresie muszą zostać przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia, gdy tylko wznowi on obrady (art. 92).

Prezydent jest wybierany na okres pięciu lat i może on być wybrany ponownie na drugą kadencję. Jeżeli kadencja prezydenta wygasłaby podczas wojny lub stanu wyjątkowego, jej okres zostaje wydłużony do sześciu miesięcy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i w przeciwieństwie do kadencji parlamentu, nie może zostać skrócony (art. 103). Jeżeli parlament nie może się zebrać w czasie stanu wyjątkowego lub wojny, to prezydent ma prawo na wniosek rządu wydawać dekrety z mocą ustawy. Dekrety te mogą w wyjątkowych sytuacjach ograniczać indywidualne prawa człowieka i podstawowe wolności obywatelskie. Prezydent musi przedłożyć dekrety z mocą ustawy parlamentowi do zatwierdzenia, gdy tylko wznowi on obrady (art. 108).

#### 12.2.1. Stan wyjątkowy

W grudniu 2008 r. Słowenia ogłosiła stan wyjątkowy w przybrzeżnych miastach Koper, Piran, Portoroz i innych, z powodu wzburzonego morza i wysokich fal<sup>215</sup>. Na skutek ulewnych opadów znacznie wzrósł poziom wielu rzek, zalane zostały drogi, sutereny i domy okolicznych mieszkańców.

Zgodnie ze słoweńską konstytucją, stan wyjątkowy może zostać wprowadzony, gdy wielkie i powszechne niebezpieczeństwo zagraża istnieniu państwa. Deklaracja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz o wprowadzeniu lub uchyleniu towarzyszących mu środków leży w kompetencjach parlamentu, a jest rozpatrywana na wniosek rządu (art. 92 konstytucji). Na czas obowiązywania stanu wyjątkowego mogą zostać ograniczone prawa człowieka i podstawowe wolności obywatelskie (art. 16). Parlament decyduje o użyciu sił obrony. Jeżeli parlament nie może się zebrać, powyższe obowiązki są wykonane przez prezydenta, który jest zobowiązany uzyskać akceptację parlamentu, gdy tylko wznowi on obrady. Prezydent jest najwyższym dowódcą siły obrony (art. 102).

Rodzaj, zakres i organizację obrony integralności terytorialnej państwa definiuje ustawa o obronie<sup>216</sup>. Ustawa ta zabrania użycia sił

<sup>215</sup> EMportal, 7.12.2008 r.

<sup>216</sup> *Zakon o obrambi (The Defence Act)*, Uradni List Republike Slovenije št. 103, 23.9.2004, „The Official Gazette of the Republic of Slovenia”, No. 103.

zbrojnych w celu jakiegokolwiek rodzaju działalności politycznej lub partyjnej oraz nie pozwala żołnierzom zawodowym należeć do partii politycznych. W Słowenii sądy wojskowe zostały zniesione i żołnierze na równi z innymi obywatelami podlegają sądom cywilnym. Parlament nadzoruje rozwój i zaopatrzenie sił zbrojnych poprzez uchwalanie budżetu obronnego. Rząd sprawuje kierowniczą rolę w kreowaniu polityki obronnej i jest odpowiedzialny za utrzymanie jedności i kompatybilności sił zbrojnych zgodnie ze strategią bezpieczeństwa narodowego i polityką obrony. Rząd odpowiada także, na podstawie decyzji podjętych przez parlament, za wprowadzanie środków nadzwyczajnych ograniczających prawa człowieka i wolności obywatelskie w stanie wyjątkowym. W czasie trwania ww. stanu nadzwyczajnego ważną rolę odgrywa również współpraca międzynarodowa w obszarze bezpieczeństwa, zgodna ze standardami NATO i Unii Europejskiej. Transparentność w powyższym zakresie stanowi decydujący element współpracy między państwami i świadczy o konstytucyjności i legalności podejmowanych działań<sup>217</sup>.

Policja, oprócz realizacji codziennych zadań, przygotowuje się równocześnie do działania w stanie wyjątkowym. Podczas stanu wyjątkowego policja dostosowuje organizację, typy i metody działania do zaistniałych warunków, a Zgromadzenie Państwowe decyduje, na wniosek rządu, o zmianie rozmieszczenia jednostek policji. Jeżeli parlament nie będzie mógł zebrać się w czasie stanu wyjątkowego, o zmianach w rozmieszczeniu jednostek policji, na wniosek rządu, będzie decydował prezydent. Użycie materiałów i narzędzi technicznych, infrastruktury, terenów i budynków policji w stanie wyjątkowym planowane jest przez policję. Zgodnie z art. 17 ustawy o policji<sup>218</sup>, do realizacji niektórych zadań policji w stanie wyjątkowym niezbędne może być uzupełnienie jej zasobów i wyposażenia w drodze świadczeń rzeczowych obywateli i przedsiębiorców.

### 12.2.2. Stan wojny

Zgromadzenie Państwowe decyduje o deklaracji wojny i o użyciu sił zbrojnych. W Słowenii głównodowodzącym formalnie jest prezydent, jednak w czasie pokoju te obowiązki pełni Minister Obrony.

Słowenia aktywnie uczestniczy w działaniach regionalnych i globalnych instytucji bezpieczeństwa, których jest członkiem, takich jak: NATO (2004), Unia Europejska (2004), ONZ (1992) i OBWE (1992).

<sup>217</sup> L. Jelušič, Marjan Malešič M. Malešič, *Legal Aspects and Controversies of Democratic Control Over the Armed Forces in Slovenia*, [in:] *Legal Framing of Democratic Control of Armed Forces*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2001, s. 146–147.

<sup>218</sup> *Police act of the Republic of Slovenia*, no. 210-01/94-5/4, 17.06.1998.

Ściśle współpracuje z krajami Europy Środkowej w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, a także aktywnie uczestniczy w stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej.

Główne cele strategiczne polityki bezpieczeństwa narodowego Słowenii to m.in.<sup>219</sup>:

- zapewnienie narodowej integralności i rozwoju przez aktywny udział we wspólnocie międzynarodowej i w globalizującym się świecie,
- ochrona i zachowanie narodowej tożsamości,
- dążenie do zapewnienia interesów narodowych przez demokratyczny system podejmowania decyzji,
- aktywny udział w działaniach NATO,
- współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP),
- zapobieganie i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, współpraca międzynarodowa w sytuacji katastrof naturalnych i innych.

Słoweńska polityka obronna dzisiaj jest determinowana przez trzy czynniki:

- międzynarodową integrację i współpracę słoweńskich sił zbrojnych w euroatlantycznych strukturach bezpieczeństwa,
- wzrost zaangażowania w działaniach międzynarodowych,
- planowanie obronne zgodnie z dostępnymi zasobami obrony.

Jako państwo aktywne i wspierające demokratyczne procesy w Europie Południowo-Wschodniej, Słowenia zyskała pozycję wiarygodnego partnera we wspólnocie międzynarodowej. Współpraca regionalna stała się jednym z priorytetów słoweńskiej polityki zagranicznej i międzynarodowej współpracy Ministerstwa Obrony. Jej celem jest wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie Południowo-Wschodniej, a także zacieśnianie współpracy w ramach Czworokąta (Słowenia, Włochy, Węgry i Chorwacja). Jednak zasadniczym zadaniem słoweńskich, tak jak innych, sił zbrojnych jest przygotowanie się do działań w czasie wojny.

Za organizację i przygotowanie sił zbrojnych i obrony cywilnej do działań wojennych w Słowenii odpowiada rząd<sup>220</sup>. Głównodowodzącym sił zbrojnych w czasie wojny jest prezydent. Dowodzenie siłami zbrojnymi pozostaje jednak wówczas w kompetencjach Szefa Sztabu Generalnego i podległych dowódców rodzajów sił zbrojnych. Centrum Dowodzenia zapewnia wsparcie dowodzenia na szczeblu strategicznym i operacyjnym.

<sup>219</sup> *Strategic Defence Review*, Ministry of Defence Republic of Slovenia, Ljubljana 2004, s. 17–18.

<sup>220</sup> *Military Doctrine*, Government of the Republic of Slovenia, Ljubljana 2006, s. 38–43.

Rząd koordynuje użycie sił sprzymierzonych w obronie militarnej Słowenii z Radą Północnoatlantycką, która bazując na rekomendacjach Komitetu Wojskowego, decyduje o użyciu Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF), których dowódcę wyznacza Najwyższy Dowódca Sił Sprzymierzonych w Europie (SACEUR). Dowódca ten będzie dowodził operacją na całym lub części terytorium Słowenii zgodnie z planem zatwierdzonym przez SACEUR-a, z reguły zaaprobowanym przez Radę Północnoatlantycką.

Na podstawie upoważnienia wydanego przez rząd Słowenii, dowódca operacyjny będzie posiadał kompetencje do wojskowej obrony jej terytorium, w tym do częściowego wydawania rozkazów słoweńskim siłom zbrojnym, w tym głównie wojskom lądowym. System obrony powietrznej Słowenii został zintegrowany z Powietrznym System Obrony NATO (NATINADS) i podlega rozkazom SACEUR-a. Za koordynację przegrupowania i rozmieszczenia sił sprzymierzonych na terytorium Słowenii oraz włączenie elementów słoweńskich sił zbrojnych w struktury sił sprzymierzonych odpowiada słoweński Szef Sztabu Generalnego.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego, stanowiąca w czasie pokoju rządowe ciało doradcze, pełni ważną rolę w zarządzaniu i kierowaniu obroną cywilną w czasie wojny. Podczas stanu wojny, ciało to przekształca się w Sztab Narodowych Operacji Obronnych i koordynuje cywilne działania obronne z innymi podsystemami systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>221</sup>.

Zgodnie ze słoweńską doktryną obrony cywilnej<sup>222</sup> oprócz walki z najeźdźcą podczas stanu wojny, obywatele mają prawo realizować inne niewojenne formy obrony, takie jak np. organizowanie bojkotów, sabotażu, ignorowanie decyzji agresora, cywilne nieposłuszeństwo itp. Realizacją wymienionych form obrony kierują i koordynują je ministerstwa, zgodnie ze swoimi kompetencjami.

### 12.3. Konkluzje

Przesłanka wprowadzenia stanu wojny nie została określona w słoweńskiej konstytucji, natomiast przesłanką do wprowadzenia stanu wyjątkowego jest wielkie i powszechne niebezpieczeństwo zagrażające istnieniu państwa.

<sup>221</sup> M. Drobnik Jeraj, D. Napotnik, *The Institutional Framework of Crisis Management in Slovenia*, [w:] A. Brändström., M. Malešič, *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Stockholm 2004, s. 48.

<sup>222</sup> *The Civil Defense Doctrine in the Republic of Slovenia*, Government of Slovenia, Lubljana 2002.

Stan nadzwyczajny w Słowenii wprowadza parlament na wniosek rządu. Jeśli Zgromadzenie Państwowe nie obraduje bądź nie może się zebrać, decyzję o ogłoszeniu stanu wojny lub stanu wyjątkowego podejmuje prezydent, także na wniosek rządu, wydając w tym celu dekret z mocą ustawy.

Konstytucja nie nakłada ograniczeń ani co do obszaru, na jakim może być wprowadzony stan nadzwyczajny, ani czasu jego obowiązywania.

Po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego parlament decyduje o użyciu sił zbrojnych. Jeżeli parlament nie może się zebrać, powyższe kompetencje leżą w gestii prezydenta.

Parlament realizuje funkcję kontrolną, akceptując wydawane przez prezydenta, dotyczące stanów nadzwyczajnych, dekrety z mocą ustawy, gdy tylko wznowi obrady. Jeśli w okresie obowiązywania stanu wojny lub stanu wyjątkowego upływałaby kadencja parlamentu lub prezydenta, ulega ona przedłużeniu do sześciu miesięcy po zniesieniu stanu nadzwyczajnego.

Stan nadzwyczajny podlega zniesieniu przez parlament, który w tym zakresie oczekuje na propozycję rządu.

Katalog praw człowieka i podstawowych wolności ujęty w konstytucji Republiki Słowenii w pełni odpowiada obowiązującym w tym względzie aktom międzynarodowym, w tym przyjętej przez Radę Europy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>223</sup>.

W czasie stanu nadzwyczajnego mogą zostać ograniczone niektóre prawa człowieka i wolności obywatelskie. Prawa człowieka i podstawowe wolności mogą zostać zawieszone albo ograniczone tylko na czas trwania stanu nadzwyczajnego i tylko w zakresie wymaganym przez okoliczności stanowiące przesłankę jego wprowadzenia. Zastosowane środki nadzwyczajne nie mogą wywoływać nierówności ze względu na rasę, narodowość, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, status materialny, urodzenia, edukacji, społeczny albo jakiegokolwiek inne okoliczności. W żadnym przypadku nie mogą zostać zawieszone lub ograniczone prawa gwarantowane przez artykuły 17–18, 21, 27–29 i 41 słoweńskiej konstytucji.

<sup>223</sup> P. Winczorek, *Konstytucja Republiki Słowenii*, op. cit., s. 14.

## Rozdział 13

---

# Stany nadzwyczajne w Turcji

### 13.1. Konstytucyjne podstawy ustroju i struktury naczelnych władz

Republika Turcji (tur. *Türkiye Cumhuriyeti*) powstała po I wojnie światowej na gruzach imperium osmańskiego. W 1920 r. Turcja podpisała z państwami ententy traktat pokojowy w Sèvres pod Paryżem, na mocy którego na rzecz Grecji utraciła zachodnie wybrzeże Półwyspu Anatolijskiego wraz ze Smyrną. Traktat z Sèvres nie przerwał jednak wojny grecko-tureckiej (1919–1922), po której zakończeniu w 1923 r. podpisano nowy traktat pokojowy. Traktat w Lozannie częściowo zrewidował postanowienia terytorialne traktatu z Sèvres i zminimalizował ograniczenia suwerenności Turcji. W efekcie traktatu kraj uzyskał aktualne terytorium.

Turcja od 1923 r. jest republiką. Ze względu na doświadczenia wynikające z I wojny światowej, w II wojnie nie uczestniczyła – dopiero w 1945 r. opowiedziała się po stronie aliantów. Od 1952 r. jest członkiem NATO, a od 1963 r. członkiem stowarzyszonym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Od 1974 r. Turcja okupuje część Cypru, a stan napięcia w stosunkach wzajemnych utrzymuje się do dnia dzisiejszego.

W 1987 r. rozpoczął się formalny proces akcesyjny Turcji do Unii Europejskiej, zaś faktyczne negocjacje miały początek w 2005 r.

W sensie geograficznym i kulturowym Turcja jest państwem bałkańskim, choć nie wszyscy podzielają ten pogląd. Odróżnia ją tradycja państwowości i stosunków obywatel–władza, a zbliża religia (podobna jak w Albanii, Kosowie czy Bośni i Hercegowinie) oraz wielowiekowa historia obecności na Półwyspie Bałkańskim. Przez wieki wykształciło się jednak poczucie obcości i nieufności obywateli państw bałkańskich do okupanta, jakim było imperium osmańskie.

W XX w. Republika Turecka otworzyła się na Europę i Bałkany. Podjęte oficjalnie przez Turcję działania zmierzające do integracji z Unią Europejską nie budzą powszechnej akceptacji ani w Europie,

ani w samej Turcji. Bardzo umiarkowana jest gotowość tureckiego społeczeństwa na przyjęcie zachodniego systemu wartości społeczno-kulturowych. Turcy wskazują na swoje obawy w zakresie utraty własnej tożsamości, osłabienia religijności i roli rodziny (której pozycja jest nieporównywalnie mocniejsza od modelu obowiązującego w zachodniej kulturze).

Z obawy przed zagrożeniem integralności terytorialnej Turcja wypracowała specyficzny model homogenicznego państwa narodowego, zdystansowanego wobec sojuszy i porozumień międzynarodowych. Wpływ na to miały wieloletnie złe relacje z sąsiadami, a skutkiem takiej postawy jest duża nieufność w stosunku do obcych. Jednocześnie sama Turcja bardzo ostrożnie przyznaje jakiekolwiek prawa kulturalne własnym mniejszościom. Nadal bowiem silna jest obawa przed podziałem kraju wzdłuż linii etnicznych. Nie bagatelizując wzajemnych nieufności, można założyć, że otwarcie Unii Europejskiej na Turcję nie pozbawi jej chrześcijańskiego fundamentu religijno-kulturowego, lecz wzmocni o – budzący dotychczas obawy – fundament muzułmański.

Zgodnie z Konstytucją z 1982 r. Turcja jest demokratycznym, świeckim i społecznym państwem prawa, funkcjonującym zgodnie z koncepcją pokoju społecznego, solidarności narodowej i sprawiedliwości oraz szanującym prawa człowieka (art. 2)<sup>224</sup>, które podobnie jak naród jest niepodzielne (art. 3). Powyższe zasady nie mogą ulec zmianie (art. 4)<sup>225</sup>.

W kraju obowiązuje trójpodział władz: władzę ustawodawczą sprawuje Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji<sup>226</sup>, władzę wykonawczą – Prezydent Republiki i Rada Ministrów (rys. 12), zaś władzę sądowniczą piastują niezawisłe sądy (art. 9).

Jednoizbowy parlament (tur. Türkiye Büyük Millet Meclisi), składający się z 550 reprezentantów, wybieranych w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, uchwała, zmienia i uchyla ustawy, kontroluje rząd i upoważnia go do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, zatwierdza budżet, zmienia konstytucję, ogłasza amnestię, decyduje o wojnie i pokoju oraz uczestniczy w procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych. Przewodniczący parlamentu jest jednocześnie zastępcą prezydenta i m.in. przedstawia prezydentowi swoje stanowisko w sprawie rozpisania nowych wyborów parlamentarnych, a także ustala liczbę ministrów, którzy są później powoływani przez premiera.

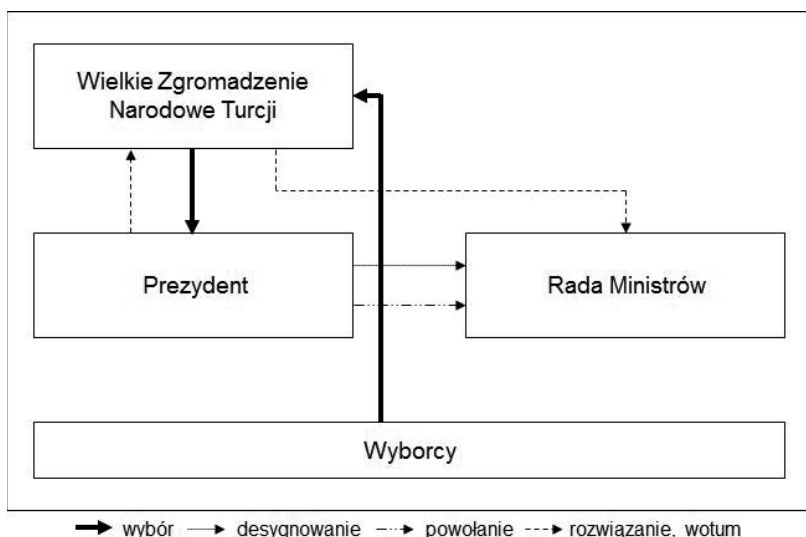
<sup>224</sup> Por. A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 20.

<sup>225</sup> Inne artykuły konstytucji mogą być zmieniane zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 175.

<sup>226</sup> A. Szymański, *Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji*, Warszawa 2005, s. 12.



Rys. 12. Struktura władz ustawodawczych i wykonawczych Turcji



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Szamański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006.

Parlament sprawuje funkcję ustawodawczą na zasadzie wyłączności, z jednym wszakże wyjątkiem – wydawania przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy, wybiera prezydenta, współuczestniczy z prezydentem w procedurze tworzenia rządu, któremu udziela wotum zaufania, może wyrazić wotum nieufności pojedynczym ministrom lub całemu rządowi, zezwala na wypowiedzenie wojny, zgodnie z prawem międzynarodowym, na wysłanie tureckich sił zbrojnych za granicę oraz na stacjonowanie obcych wojsk na terytorium Turcji.

Parlament zatwierdza także decyzję rządu o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego i decyduje o długości jego trwania oraz sprawuje kontrolę nad rządem dzięki instrumentom takim jak: zapytanie, badanie parlamentarne (przez komisję śledczą), debata plenarna i interpelacja.

Deputowanym może zostać każdy Turek, który: ma ponad 30 lat, ukończył co najmniej szkołę podstawową, nie został pozbawiony zdolności prawnej, odbył obowiązkową służbę wojskową, nie był karany zakazem sprawowania funkcji publicznych, nie był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne na karę więzienia w wymiarze jednego roku lub dłużej, ani nie był skazany za jedno z przestępstw wymienionych w konstytucji (art. 76: niegodziwa defraudacja, korupcja, łapówkarstwo, kradzież, oszustwo, fałszerstwo, nadużycie zaufania, oszukańcza upadłość, przemyt, ustawianie przetargów, przestępstwa związane z ujawnieniem tajemnicy państwowej, udział w aktach ter-

roru lub podżeganie i wspieranie powyższych działań). Osoba karana za którekolwiek z ww. przestępstw nie może zostać wybrana deputowanym, nawet jeśli kara już uległa zatarciu.

Deputowanymi nie mogą także zostać dopóty, dopóki nie złożą rezygnacji z urzędu między innymi: sędziowie i prokuratorzy, członkowie wyższych organów sądowych, członkowie zarządów instytutów w uczelniach wyższych, członkowie Rady Szkolnictwa Wyższego, pracownicy instytucji i agencji publicznych, mający status urzędników służby cywilnej oraz żołnierze sił zbrojnych.

Głową państwa jest prezydent, który reprezentuje Turcję na świecie oraz stoi na straży konstytucji. Wybierany jest na okres 7 lat<sup>227</sup> (bez możliwości reelekcji) spośród parlamentarzystów i obywateli tureckich, posiadających wyższe wykształcenie, mających ukończone 40 lat, którym przysługuje bierne prawo wyborcze. Kandydat spoza parlamentu może zostać wystawiony na pisemny wniosek minimum 110 członków parlamentu. Aby zostać wybrany, kandydat na urząd prezydenta musi uzyskać w tajnym głosowaniu 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeśli nie uda się wybrać prezydenta w czterech turach głosowania, wówczas następuje rozwiązanie parlamentu i ogłasza się nowe wybory. Prezydent musi być neutralny, co wymaga od niego, poza złożeniem mandatu deputowanego, także zerwania kontaktów z macierzystą partią.

W dziedzinie ustawodawczej prezydent ma prawo do zwracania uchwalonych ustaw do parlamentu (weto zawieszające), promulgacji ustaw oraz prawo wnoszenia do Trybunału Konstytucyjnego skargi dotyczącej niezgodności ustaw, rozporządzeń z mocą ustawy lub regulaminu parlamentu z konstytucją, a także poddawania ustaw zmieniających konstytucję pod referendum. Prezydent mianuje premiera, a na jego wniosek mianuje i dymisjonuje ministrów, ma prawo przejmowania przewodnictwa obradom Rady Ministrów i zwoływania ich pod swoim przewodnictwem. Mianuje szefa sztabu generalnego i zwołuje Radę Bezpieczeństwa Narodowego, bierze udział w podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu stanu wyjątkowego, mianuje również przewodniczącego i członków podporządkowanej mu Rady Kontroli Państwowej.

Rząd (Rada Ministrów) składa się z premiera będącego członkiem parlamentu oraz ministrów i ministrów stanu (bez teki), także pochodzących spośród deputowanych lub innych osób, które mają bierne prawo wyborcze. Rząd działa, wydając uchwały, które mają charakter

<sup>227</sup> W 2007 r. przeprowadzono referendum, w którym ponad 70% uczestników opowiedziało się za skróceniem kadencji prezydenta do 5 lat – zmiany mają wejść w życie w 2014 r.

aktów administracyjnych lub rozporządzeń wprowadzających umowy międzynarodowe. Ponadto mogą być wydawane rozporządzenia normatywne mające na celu wykonanie ustaw lub regulację kwestii, które ustawa przewiduje, oraz rozporządzenia z mocą ustawy (po otrzymaniu przez rząd upoważnienia parlamentu lub bez upoważnienia w stanach nadzwyczajnych). Do zadań rządu należy określanie kierunków polityki państwa, wykonywanie ustaw oraz uprawnienia ustawodawcze, zaś premier koordynuje współpracę pomiędzy ministerstwami oraz wnioskuję o odwołanie lub powołanie danego ministra.

Specyfiką turecką jest funkcjonowanie tymczasowej Rady Ministrów, mającej za zadanie gwarantować prawidłowy przebieg wyborów do parlamentu, która ma następujący przebieg:

- przed wyborami ustępują ministrowie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i transportu,
- premier mianuje na ich miejsce osoby niezależne spośród członków parlamentu lub spoza niego,
- tymczasowy rząd (premier wraz z ww. ministrami) urzęduje do zebrania się na pierwsze posiedzenie nowego parlamentu.

Władza sądownicza jest w Turcji sprawowana przez: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Kasacyjny/Sąd Najwyższy, Radę Państwa, Naczelnego Wojskowego Sąd Apelacyjny, Naczelnego Wojskowego Sąd Administracyjny, Sąd Polubowny i Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał Konstytucyjny bada konstytucyjność w odniesieniu do formy i treści, ustaw, dekretów z mocą ustawy oraz *Regulaminu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji* – nie dotyczy to niekonstytucyjności dekretów z mocą ustawy wydanych w trakcie stanu wyjątkowego, stanu wojennego lub w czasie wojny. Dla prezydenta, członków Rady Ministrów, przewodniczących i członków Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Kasacyjnego, Rady Państwa, Naczelnego Wojskowego Sądu Apelacyjnego, Naczelnego Wojskowego Sądu Administracyjnego, sądów apelacyjnych, szefów i zastępców szefów prokuratur, przewodniczących i członków Naczelnej Rady Sędziów i Prokuratorów Publicznych, a także członków Trybunału Obrachunkowego za przestępstwa związane z wypełnianiem przez nich funkcji publicznych grozi proces przed Trybunałem Konstytucyjnym, wypełniającym w powyższym zakresie funkcje Sądu Najwyższego. Trybunał Kasacyjny/Sąd Najwyższy jest uprawniony do podejmowania ostatecznych decyzji w sprawach cywilnych i sprawach karnych. Rada Państwa podejmuje ostateczne decyzje w niektórych sprawach orzekanych przez sądy administracyjne, jest również upoważniona do rozpatrywania niektórych spraw w pierwszej instancji. Naczelnego Wojskowego Sądu Apelacyjnego ma prawo do podejmowania ostatecznych decyzji w sprawach karnych, które są w kompetencji sądów wojsko-

wych. Naczelny Wojskowy Sąd Administracyjny wydaje w pierwszej i ostatej instancji decyzje w sprawach dotyczących personelu wojskowego i pracowników wojska. Sąd Polubowny jest uprawniony do rozwiązywania konfliktów między społeczeństwem, sądami administracyjnymi i wojskowymi. Rozstrzyga on w sporach między sądami administracyjnymi i sądami wojskowymi w sprawach dotyczących ich kompetencji i decyzji. Trybunał Obrachunkowy jest upoważniony do nadzorowania wszystkich wydatków publicznych w imieniu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji.

Najwyższym źródłem tureckiego porządku prawnego jest konstytucja. Zasada nadrzędności konstytucji została przyjęta po raz pierwszy w 1876 r. i od tamtego czasu obowiązuje nieprzerwanie po dzień dzisiejszy. Źródłem prawa w Turcji są także: ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy, traktaty międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródła prawa zostały uszeregowane w hierarchiczną wyżej przedstawioną strukturę.

### 13.2. Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych

W stanach nadzwyczajnych ważną rolę ma do odegrania Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która jest organem konstytucyjnym. Składa się z członków cywilnych i wojskowych, zaś uprawniona jest do wypracowywania decyzji dotyczących spraw bezpieczeństwa państwa. Rada ma charakter konsultacyjny, jednak jej decyzje w niektórych przypadkach są wiążące. Rada Bezpieczeństwa Narodowego składa się z: prezydenta, premiera, Szefa Sztabu Generalnego<sup>228</sup>, ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych oraz dowódców: wojsk lądowych, marynarki wojennej, sił powietrznych i żandarmerii. Rada obraduje pod przewodnictwem prezydenta. Akty prawne przyjmowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego podczas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego zostały na mocy art. 174 konstytucji wyłączone z kontroli konstytucyjności prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny.

Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji może upoważnić Radę Ministrów do wydania rozporządzeń z mocą ustawy. Jednak rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Radę Ministrów nie mogą dotyczyć praw podstawowych oraz praw i obowiązków wymienionych w rozdziałach 1–2 drugiej części konstytucji oraz w rozdziale 4. Nie mogą one podlegać regulacji za pomocą rozporządzeń z mocą ustawy,

<sup>228</sup> Szef Sztabu Generalnego nie jest podporządkowany ministrowi obrony narodowej, lecz bezpośrednio premierowi.

oprócz okresów stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Rozporządzenia z mocą ustawy są przedstawione parlamentowi w dniu ich publikacji w Dzienniku Urzędowym. Zatwierdzając rozporządzenie z mocą ustawy przed końcowym terminem jego obowiązywania, parlament określa, czy będzie ono obowiązywało także po upływie tego terminu. Rozporządzenia z mocą ustawy odrzucone przez parlament przestają obowiązywać z dniem publikacji decyzji w Dzienniku Urzędowym.

W czasie stanu wyjątkowego Rada Ministrów zwołana przez prezydenta i obradująca pod jego przewodnictwem może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy dotyczące spraw związanych ze stanem wyjątkowym. Rozporządzenia te także są publikowane w Dzienniku Urzędowym, a parlament w dniu publikacji zatwierdza je lub odrzuca. Podobnie obrady Rady Ministrów mogą być zwołane i prowadzone pod przewodnictwem prezydenta w okresie stanu wojennego. Wówczas mogą być wydawane rozporządzenia z mocą ustawy w sprawach dotyczących stanu wojennego. W sposób przedstawiony powyżej rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez parlament.

W stanach nadzwyczajnych rząd, któremu przewodniczy prezydent, może więc – na mocy konstytucji – wydawać rozporządzenia z mocą ustawy bez uprzedniego upoważnienia parlamentu, które następnie w dniu ogłoszenia są przedkładane parlamentowi do zatwierdzenia. Ze względu na upływ długiego czasu przed rozpatrzeniem danego aktu prawnego przez parlament, rząd uzyskuje dużą swobodę działania, gdyż nawet po zmianie rozporządzenia przez parlament może ono być ponownie wydane przez rząd tyle razy, ile rząd uzna za stosowne.

W Turcji występują cztery rodzaje stanów nadzwyczajnych:

- stan wyjątkowy z powodu katastrofy naturalnej, niebezpiecznej epidemii lub poważnego kryzysu gospodarczego,
- stan wyjątkowy z powodu kryzysu politycznego,
- stan wojenny,
- stan wojny.

W stanach wyjątkowych administracja cywilna otrzymuje specjalne kompetencje, natomiast w pozostałych stanach nadzwyczajnych wojsko przejmuje kompetencje administracji cywilnej, a sądy wojskowe uzyskują część kompetencji sądownictwa karnego.

Podstawowe prawa i wolności zostały określone w drugim, trzecim i czwartym rozdziale konstytucji. Obejmują one: prawa i obowiązki jednostki (rozdział 2), prawa i obowiązki społeczne i ekonomiczne (rozdział 3) oraz prawa i obowiązki polityczne (rozdział 4). W czasie wojny, podczas mobilizacji, w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym wszystkie powyższe prawa i wolności mogą zostać częściowo lub cał-

kowie zawieszono, przy czym zakres ograniczeń winien być dostosowany do zaistniałej lub przewidywanej sytuacji, a także nie może naruszać zobowiązań międzynarodowych (art. 15). Nie mogą zostać naruszone prawa jednostki do:

- życia i integralności cielesnej i duchowej, z wyjątkiem sytuacji, w których śmierć następuje w przypadkach przewidzianych przez prawo, tj. udziału w wojnie lub wykonania kary śmierci,
- nie ujawniania swoich poglądów religijnych, wyznania, myśli i opinii oraz do niekarania z powyższego powodu,
- nieuznawania za winnego bez prawomocnego wyroku sądu,

W 2001 r. w Turcji wprowadzono poprawki do konstytucji, w wyniku których kara śmierci została zniesiona „poza przypadkami wojny, bezpośredniego zagrożenia wojną oraz działaniami terrorystycznymi” (art. 15), a w 2002 r. została całkowicie zniesiona w czasie pokoju – utrzymano ją na czas obowiązywania stanu wojny lub bezpośredniego zagrożenia wojną. W 2004 r. przyjęto ustawę mówiącą, iż „nikt nie może być skazany na karę śmierci”, w konstytucji pozostał jednak zapis: „prawo jednostki do życia i integralności cielesnej i duchowej jest nietykalne, oprócz sytuacji, gdy śmierć następuje w wyniku legalnego czynu podczas wojny” (art. 15).

Pomimo iż powyższe prawa i wolności są gwarantowane przez konstytucję, w okolicznościach wojny, mobilizacji, stanu wojennego i stanu wyjątkowego, ich efekty mogą zostać osłabione, ze względu na zapisy konstytucji wyłączające spod kontroli sądowej rozporządzenia przyjęte w powyższych stanach nadzwyczajnych (art. 148).

Szczegółowe zasady obowiązujące podczas stanu wyjątkowego zostały wprowadzone Ustawą z 25 października 1983 r. o stanie wyjątkowym<sup>229</sup>, zaś obowiązujące w stanie wojennym oraz w stanie wojny Ustawą z dnia 13 maja 1971 r. o prawie wojennym<sup>230</sup>.

### 13.2.1. Stan wyjątkowy

W Turcji, podobnie jak w sąsiednich krajach, przede wszystkim w Iraku i Iranie, zamieszkuje liczna mniejszość kurdyjska. Większość tureckich Kurdów zamieszkuje południowo-wschodnią część Turcji, jednak znaczna ich liczba migrowała w drugiej połowie XX wieku na zachód kraju do największych miast (Stambuł, Ankara, Izmir).

W 1984 r. wybuchła wojna między Partią Pracujących Kurdystanu, walczącą o autonomię Kurdów, a armią turecką, w efekcie czego w 1987 r. na obszarze objętym walkami wprowadzony został stan wyjątkowy (OHAL), który wielokrotnie był przedłużany, aż do 2002 r.

<sup>229</sup> *State of emergency law*, no. 2935, „Official Gazette” 27.10.1983.

<sup>230</sup> *Martial law act*, no. 1402, „Official Gazette” 15.05.1971.

Jednak w 2004 r. Partia Pracujących Kurdystanu wypowiedziała zawieszenie broni i wznowiła konflikt, w efekcie czego wzrósł nacjonalizm etnicznych Turków. Problem kurdyjski jest obecnie jedną z najważniejszych kwestii w kontekście aspiracji Turcji do członkostwa w Unii Europejskiej.

Innym problemem są stosunki Turcji z Cyprzem oraz z Grecją, gdyż od 1974 r. Turcja nie uznaje Cypru, w znacznej części zamieszkanego przez Greków; na napięte stosunki turecko-greckie wpływa spór o Cypr, a także względy historyczne, w tym m.in. spór terytorialny o przebieg granic na Morzu Egejskim.

Stan wyjątkowy wprowadzono do tureckiego systemu prawnego w 1983 r. Obecnie pozwalają go ogłosić obowiązujące zapisy artykułów 119–120 konstytucji. Uwzględniają one różne i niezależne od siebie przesłanki, pozwalające na ogłoszenie ww. stanu nadzwyczajnego, zawierają dwa różne tryby jego wprowadzenia:

- art. 119 – w przypadku katastrofy naturalnej, niebezpiecznej epidemii lub poważnego kryzysu ekonomicznego – Rada Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy w jednej lub większej liczbie prowincji bądź na obszarze całego kraju, na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy,
- art. 120 – w przypadku poważnych symptomów wskazujących na rozpowszechnianie aktów przemocy wymierzonych w zburzenie porządku demokratycznego ustanowionego przez konstytucję lub podstawowych praw i wolności bądź poważnego pogorszenia porządku publicznego z powodu aktów przemocy – Rada Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy w jednej lub większej liczbie prowincji, bądź na obszarze całego kraju, po konsultacji z Radą Bezpieczeństwa Narodowego, na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.

W obu przypadkach Rada Ministrów musi przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego obradować w powyższej sprawie pod przewodnictwem prezydenta.

Ustawa o stanie wyjątkowym reguluje zasady wprowadzania stanu wyjątkowego oraz finansowe, materialne i osobowe obowiązki nakładane na obywateli podczas stanów wyjątkowych.

Deklaracja o stanie wyjątkowym, przyjmowana przez rząd obradujący pod przewodnictwem prezydenta, winna wskazywać:

- przyczynę ogłoszenia stanu wyjątkowego,
- obszar obowiązywania stanu wyjątkowego,
- informację o przeprowadzeniu konsultacji z Radą Bezpieczeństwa Narodowego.

Deklaracja o stanie wyjątkowym, bezpośrednio po przyjęciu jest publikowana w Dzienniku Urzędowym i natychmiast przedkładana

do aprobaty parlamentowi – gdyby parlament akurat nie obradował, to jego sesja zostanie natychmiast zwołana. Parlament może zmodyfikować okres obowiązywania stanu wyjątkowego, może go zakończyć, a także (na wniosek Rady Ministrów) może go przedłużyć – każdorazowo na okres nie dłuższy niż cztery miesiące. Powody podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, jego zakresie i okresie obowiązywania ogłaszane są także w tureckim radiu i telewizji, a jeżeli rząd uzna to za niezbędne, także przez inne media.

W sytuacji katastrofy naturalnej, niebezpiecznych epidemii chorób lub poważnych kryzysów ekonomicznych, na terenie, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne mogą zostać zmuszone do użyczenia: gruntu, budynków, stanów osobowych, narzędzi, materiałów, żywności, leków i środków medycznych. W powyższym celu zobowiązania najpierw będą nakładane na agendy rządowe mające własne budżety. Zobowiązania na osoby fizyczne nakładane są, z uwzględnieniem ich możliwości i posiadanych zasobów. Wszyscy obywatele między 18 a 60 rokiem życia, będący mieszkańcami regionu, w którym ogłoszono stan wyjątkowy, są z mocy prawa zobowiązani wykonywać nałożone na nich obowiązki.

W okresie obowiązywania stanu wyjątkowego mogą zostać wprowadzone<sup>231</sup>:

- zakaz zamieszkiwania na określonym obszarze, ograniczenie przebywania na nim lub ewakuacja,
- kontrola i ograniczenie godzin otwarcia i zamknięcia, a jeżeli zachodzi taka potrzeba, to zamknięcie kasyn, restauracji, piwiarni, tawern, dyskotek, barów, miejsc zabaw, kin, teatrów i innych miejsc rozrywki, hoteli, moteli, kampingów oraz zmiana terminu wakacji,
- zawieszenie nauczania na wszystkich poziomach w szkołach państwowych i prywatnych oraz szkoleń w instytucjach, trwałe lub czasowe zamknięcie akademików,
- ograniczenie albo zawieszenie urlopów personelu niezbędnego do działań podczas stanu wyjątkowego na danym obszarze,
- zapotrzebowanie, a jeśli to konieczne, zarekwirowanie wszystkich środków transportu i urządzeń dostępnych w regionie,
- zburzenie niebezpiecznych budynków, zniszczenie nieruchomości i mienia osobistego, które zagraża zdrowiu, w tym żywności i innych produktów, które zostaną uznane za niezdrowe,
- kontrola, ograniczenie, a jeżeli to konieczne, zakaz wynoszenia poza region pewnych artykułów spożywczych, zwierząt, paszy zwierzęcej albo produktów zwierzęcych,
- reglamentacja dystrybucji podstawowych dóbr,

<sup>231</sup> *State of emergency law, op. cit.*, art. 9.



- żądanie dostaw i kontrola gromadzenia podstawowych zapasów,
- kontrola ruchu lądowego, morskiego i powietrznego oraz ograniczenie albo zakaz transportu pojazdów do lub z regionu.

W przypadku pojawienia się poważnych oznak świadczących o rozpowszechnieniu czynów zaplanowanej przemocy, ukierunkowanych na zakłócenie demokratycznego porządku prawnego gwarantowanego przez konstytucję lub przeciwko podstawowym prawom i wolnościom bądź gwałtownych działań skutkujących poważnym pogorszeniem porządku publicznego, by ochronić bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz zapobiec rozprzestrzenieniu się aktów przemocy, mogą także zostać wprowadzone<sup>232</sup>:

- godzina policyjna,
- zakaz zgromadzeń, procesji lub ruchu pojazdów w określonych miejscach lub godzinach,
- przeszukanie osób, ich pojazdów lub własności oraz ich przejęcie, jeśli mają wartość dowodową,
- przepustki uprawniające do wejścia w określone rejony,
- konfiskata książek, czasopism, gazet, broszur, plakatów i innych publikacji, których rozpowszechnianie zostało zakazane,
- zakaz rozpowszechniania słów, tekstów, obrazów, filmów i dźwięków,
- specjalne środki bezpieczeństwa wewnętrznego banków i innych instytucji publicznych,
- zakaz noszenia i sprzedaży broni i amunicji, produkcji bomb, materiałów wybuchowych, radioaktywnych i wywołujących korozję, określonych substancji chemicznych i wszelkiego rodzaju trucizn, gazów duszących itd.

Po ogłoszeniu stanu wyjątkowego, działania w państwie koordynuje Prezes Rady Ministrów albo minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. W prowincji, w której ogłoszono stan wyjątkowy, powołuje się Radę Stanu Wyjątkowego składającą się z: gubernatora prowincji, jako Przewodniczącego, gubernatorów podprowincji, dyrektorów instytucji publicznych i dowódców garnizonów albo ich przedstawicieli. Powyższa Rada nadzoruje stosowanie właściwych środków i ocenia skuteczność podjętych działań. Zadania władz regionalnych i podległych im instytucji nie ulegają zmianie.

Obowiązek wprowadzenia stanu wyjątkowego spoczywa na:

- gubernatorze podprowincji, jeżeli stan wyjątkowy dotyczy jednej podprowincji,
- gubernatorze prowincji, jeżeli stan wyjątkowy jest ogłaszany w więcej niż jednej podprowincji, w ramach jednej prowincji,

---

<sup>232</sup> *Ibidem*, art. 11.

- gubernatorach prowincji, z uwzględnieniem działań koordynacyjnych Prezesa Rady Ministrów lub wskazanego ministra, jeżeli stan nadzwyczajny zostaje ogłoszony na całym obszarze kraju albo w prowincjach będących pod jurysdykcją więcej niż jednego gubernatora.

W grudniu 1990 r. wydany został dekret z mocą ustawy nr 430, zastępujący dekret nr 424 z maja 1990 r., który dotyczy środków, jakie mogą zostać podjęte przez gubernatora prowincji w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego<sup>233</sup>.

### 13.2.2. Stan wojenny

Stan wojenny może zostać wprowadzony w trybie art. 122 konstytucji, w przypadku rozpowszechnienia czynów niebezpieczniejszych niż uzasadniające ogłoszenie stanu wyjątkowego w trybie art. 120 i wymierzonych przeciw demokratycznemu porządkowi lub prawom i wolnościom gwarantowanym przez konstytucję bądź w razie wojny, zaistnienia sytuacji bezpośrednio zagrażającej wybuchem wojny, zaistnienia lub rozprzestrzenienia się gwałtownych działań przeciw ojczyźnie, a także rozpowszechnieniu się wewnętrznych lub zewnętrznych czynów zagrażających bezpieczeństwu kraju lub narodu.

Sposób wprowadzania stanu wojennego jest taki sam jak wprowadzenie stanu wyjątkowego w trybie art. 120 konstytucji. Okres obowiązywania stanu wojennego może zostać każdorazowo przedłużony o cztery miesiące przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji.

W grudniu 1978 r., w odpowiedzi na gwałtowne zamieszki na południowym wschodzie kraju, stan wojenny został wprowadzony w trzynastu prowincjach<sup>234</sup>. Po dziewięciu miesiącach stan wojenny obejmował 20 prowincji, zaś do września 1980 r. ogłoszono go w całym kraju. Od marca 1984 r. do lipca 1987 r. stopniowo powyższy stan nadzwyczajny zamieniano na stan wyjątkowy<sup>235</sup>.

W 1987 r. wprowadzono stan wojenny w większości spośród 11 prowincji zamieszkałych przez Kurdów. W dwóch z nich (prowincjach Diyarbakir i Sirnak) na południowym wschodzie kraju stan wojenny obowiązywał przez 15 lat (1987–2002).

Zgodnie z turecką konstytucją, w czasie wojny, mobilizacji, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego obowiązywanie podstawowych

<sup>233</sup> Decree no. 430 having the force of law concerning the additional measures to be taken during the term of the office of the state of emergency: regional governor and the state of emergency, „Official Gazette” 1990, nr 20727.

<sup>234</sup> Na mocy konstytucji z 1961 r., nowelizowanej w 1971 r.

<sup>235</sup> Por. Turkey: Torture and prolonged detention in the Region under State of Emergency, Amnesty International, 2002, s. 1.

praw i wolności może zostać częściowo lub całkowicie zawieszone. Zapisy te były wielokrotnie wykorzystywane. Zburzonych zostało wiele wsi, a ziemia skonfiskowana. W czasie walk wojsk rządowych z separatystami kurdyjskimi zginęło ponad 30 tys. osób, a miliony wysiedlono z ich domów.

Zgodnie z ustawą o stanie wojennym (art. 2) wszystkie jednostki organizacyjne policji zlokalizowane na obszarze, na którym obowiązuje stan wojenny przechodzą pod kierownictwo jednego dowódcy wojskowego, który po przejęciu kierownictwa informuje dowódców funkcjonujących na tym terenie jednostek wojskowych, władze sądowe i kierowników urzędów administracyjnych o powyższym fakcie, jak również o przejęciu części ich obowiązków. Z wyżej wymienionym dowódcą winny współdziałać służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze, zaś podległe mu oddziały zaopatrywać agencje i organizacje rządowe, funkcjonujące na danym terenie. Jeżeli tego wymaga sytuacja, dowódca może wydać polecenie dyslokacji zarówno jednostek policyjnych, jak i wojskowych.

Ww. dowódca jest obciążony obowiązkiem zachowania i promowania bezpieczeństwa publicznego na obszarze, na którym został ogłoszony stan wojenny. W razie konieczności jest on uprawniony do podjęcia niezbędnych działań, w tym zarządzenia (art. 3):

- przeszukania: obiektów mieszkalnych, wszystkich typów pomieszczeń należących do stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i klubów, przedsiębiorstw, wszystkich rodzajów przestrzeni otwartych i zamkniętych, a także przejmować listy, telegramy i inne przesyłki i przeszukiwać je, jak również osoby, bez nakazu, wniosku lub innego dokumentu pozwalającego na powyższe działania, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że pozyskane materiały mogą mieć wartość dowodową lub ulec utracie,
- wprowadzenia cenzury, ograniczenia albo przerwania nadawania stacji radiowych i telewizyjnych oraz urzędów telekomunikacyjnych,
- kontroli komunikatów słownych, pisanych i graficznych, filmów, audycji dźwiękowych, publikacji, korespondencji, listów, telegramów i innych przesyłek, zakazu dystrybucji lub wprowadzenia cenzury wszelkiego rodzaju gazet, periodyków, książek i druków i zakazu posiadania, przenoszenia lub przewożenia więcej niż jednej kopii powyższych publikacji, a także innych dokumentów, książek, periodyków, gazet, broszur, plakatów, afiszy, notatek, kaset,
- kontroli przemieszczania się osób karanych za naruszanie porządku publicznego, morderstwa, napady z pobiciem i tych, które aktualnie są pod nadzorem albo są osobami podejrzanymi, zabronienia im wejścia na określone obszary lub zakazu ich przebywania na takich obszarach,

- zakazu przechowywania, przygotowywania, produkcji i transportu wszelkiego rodzaju broni, amunicji, materiałów wybuchowych, materiałów radioaktywnych albo gazów i nakazania przeszukania w celu ich wykrycia,
- zakazu albo ograniczenia działalności związków zawodowych, stowarzyszeń i innych organizacji oraz organizowania zgromadzeń i demonstracji,
- kontroli, gdy tylko to będzie konieczne, przedsiębiorstw, a także zatrzymania albo zwalniania ich produkcji,
- kontroli, zamknięcia albo ograniczenia czasu pracy: restauracji, klubów, kasyn, kawiarni, teatrów, kin, klubów nocnych, kasyn, hoteli, moteli, kempingów i innych podobnych miejsc,
- podjęcia środków wiążących się z kontrolą ruchu na ziemi, morzu i w powietrzu, jego ograniczenia lub zakazu,
- wprowadzenia ograniczeń w wejściu do i wyjściu z obszaru, na którym obowiązuje prawo wojenne,
- wprowadzenia godziny policyjnej i, jeśli to tylko będzie konieczne, wprowadzenia odpowiednich środków obrony cywilnej.

Funkcjonariusze policji, żołnierze i personel służb bezpieczeństwa na rozkaz przełożonych są upoważnieni do użycia broni, gdy tego wymagają wydarzenia, zgodnie z przepisami ustawy o tureckich siłach zbrojnych, ustawy o prawach i obowiązkach policji oraz ustawy o organizacji i obowiązkach żandarmerii, o ile uczestniczą oni w realizacji zadań.

Dowódca, o którym mowa jest wyznaczany spośród dowódców korpusu lub oficerów zajmujących równoważne stanowisko dekretem podpisanym przez Prezesa Rady Ministrów i zatwierdzonym przez prezydenta. Nominację przygotowuje Szef Sztabu Generalnego, a wręcza minister Obrony Narodowej. W zależności od liczby obszarów, na których ogłoszony został stan wojenny, może zostać wyznaczona odpowiednia liczba wyżej wymienionych dowódców. Wówczas ich działania koordynuje Szef Sztabu Generalnego.

### 13.2.3. Stan wojny

Turecka konstytucja nie określa ani trybu, w jakim może zostać podjęta i ogłoszona decyzja o stanie wojny, ani czy musi ona być poprzedzona lub uzupełniona ogłoszeniem innego stanu nadzwyczajnego, np. stanu wojennego. Stan wojny został uregulowany w ustawie o stanie wojny i mobilizacji z 1983 r.<sup>236</sup>

W stanie wojny mogą zostać zastosowane środki i zarządzane działania administracji, w których zostaną ograniczone lub zawieszone wolności i prawa człowieka, w zakresie dozwolonym przez prawo kra-

<sup>236</sup> Por. A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji, op. cit.*, s. 95.

jowe, zgodnie z prawem międzynarodowym. W stanie wojny, nawet jeśli wcześniej nie został ogłoszony stan wojenny, dowódca mianowany przez Radę Ministrów na wniosek Szefa Sztabu Generalnego jest uprawniony do podjęcia niezbędnych działań, z użyciem sił zbrojnych (w tym żandarmerii), policji i podległego mu personelu cywilnego.

Polityka obronna Turcji jest ukierunkowana na zachowanie i ochronę niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej i ważnych interesów kraju. W *Narodowej Polityce Obrony* Turcja stawia przed sobą następujące cele<sup>237</sup>:

- być elementem siły i stabilizacji w regionie,
- tworzyć *Strefę Pokoju i Bezpieczeństwa* w swoim otoczeniu,
- tworzyć strategie i poczucie bezpieczeństwa, oddziaływać na wszelkie strategie dotyczące regionu,
- wykorzystywać każdą okazję do podjęcia inicjatywy, by rozwijać współpracę ukierunkowaną na zacieśnianie pozytywnych relacji.

Turcja w ramach NATO uczestniczyła we wszystkich działaniach prowadzonych na Bałkanach od 1995 r., w tym w ramach misji: IFOR i SFOR w Bośni i Hercegowinie, KFOR w Kosowie oraz Essential Harvest, Amber Fox i Allied Harmony w Macedonii. Turcja wspierała swoimi wojskami także międzynarodowe działania pokojowe i stabilizacyjne Unii Europejskiej: Concordia i Proxima w Macedonii, Multinational Task Force-South w Kosowie, zaś siłami policyjnymi International Police Task Force w Bośni i Hercegowinie. Turecki personel służy w unijnej misji EUFOR-ALTHEA w Bośni i Hercegowinie oraz NATO ISAF w Afganistanie.

Oprócz tego Turcja aktywnie działa na rzecz bezpieczeństwa i stabilności obszaru Morza Czarnego i regionu kaukaskiego, przywiązując wielką wagę do narodowej jedności i terytorialnej integralności swoich sąsiadów<sup>238</sup>. Jednym ze sztandarowych projektów w tym zakresie było udostępnienie przez Turcję jej terytorium do budowy rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan, którym od jesieni 2005 r. pompowana jest ropa naftowa z Azerbejdżanu do Unii Europejskiej, co umożliwiło rozwój regionalnej współpracy w obszarze politycznym, ekonomicznym i na polu bezpieczeństwa. Turcja aktywnie włączyła się także do działań prowadzonych w ramach wojny z terroryzmem, w tym m.in. do prowadzonych od 2004 r. działań:

- Blackseafor – promowanie pokoju i bezpieczeństwa przez konstruktywne konsultacje i mechanizmy współpracy w regionie Morza Czarnego,

<sup>237</sup> *Turkey's Defense Policy*, Turkish General Staff, <http://www.tsk.tr> (11.08.2011).

<sup>238</sup> M. Warinli, J.M. Crochet, *Turkey's Crucial Contributions to the War Against Terrorism*, USAWC Strategy Research Project, Carlisle Barracks (Pensylwania, USA) 2006.

- Black Sea Harmony – prowadzona na tureckim obszarze Morza Czarnego oraz na terytorium Turcji, otwarta na udział innych państw, walka z nielegalnym handlem narkotykami, bronią i ludźmi, a także rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia.

### 13.3. Konkluzje

Konstytucja Turcji z 1982 r. przewiduje możliwość wprowadzenia czterech stanów nadzwyczajnych. Przesłanką ich wprowadzenia jest:

- stan wyjątkowy na podstawie art. 119 konstytucji – katastrofa naturalna, niebezpieczna epidemia lub poważny kryzys gospodarczy,
- stan wyjątkowy na podstawie art. 120 konstytucji – kryzys polityczny,
- stan wojenny na podstawie art. 122 konstytucji – kryzys polityczny niebezpieczniejszy niż uzasadniający ogłoszenie stanu wyjątkowego w trybie art. 120, bądź: wojna, zaistnienie sytuacji zagrażającej wybuchem wojny, zaistnienie lub rozprzestrzenienie się gwałtownych działań przeciw ojczyźnie, a także rozpowszechnienie się wewnętrznych lub zewnętrznych czynów zagrażających bezpieczeństwu kraju lub narodu,
- stan wojny na podstawie art. 122 konstytucji – wojna lub zagrożenie sytuacją prowadzącą do wybuchu wojny.

Stan wyjątkowy wprowadza Rada Ministrów, obradująca pod przewodnictwem prezydenta, w trybie art. 119, lub po dodatkowej konsultacji z Radą Bezpieczeństwa Narodowego, w trybie art. 120. Decyzja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego jest publikowana w Dzienniku Urzędowym i przedkładana do aprobaty parlamentowi. Stan wojenny i stan wojny wprowadzane są w trybie podobnym do stanu wyjątkowego wprowadzanego na mocy art. 120 konstytucji.

Stan nadzwyczajny może być wprowadzony na całym lub części terytorium kraju na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Na wniosek rządu parlament może przedłużyć okres obowiązywania stanu nadzwyczajnego, jednak każdorazowo nie dłużej niż o cztery miesiące. Ograniczenia czasowe nie dotyczą stanu wojny.

W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego Rada Ministrów obraduje pod przewodnictwem prezydenta. Może wówczas wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, dotyczące danego stanu nadzwyczajnego, bez uprzedniej ich konsultacji z parlamentem. Rozporządzenia są publikowane i przedkładane do aprobaty parlamentowi w dniu ich wydania. Parlament może rozporządzenie zaaprobować, poprawić lub odrzucić, ale może ono ponownie zostać wydane przez rząd obradujący pod przewodnictwem prezydenta w formie poprzednio przyjętej. Powyższe rozporządzenia mogą także ograniczać prawa człowieka.

Zniesienie stanu nadzwyczajnego następuje po upływie okresu, na jaki został wprowadzony bądź w efekcie decyzji parlamentu.

Art. 15 tureckiej konstytucji ogranicza karę śmierci do czasu wojny, co nie jest zgodnie z Protokołem 6 do ECHR. Natomiast zgodnie z art. 38 kara śmierci nie może być orzekana. Zastrzeżono tam jednak, że wyjątki mogą dotyczyć wewnętrznego porządku w Siłach Zbrojnych, co także nie jest zgodnie z Protokołem 6 do ECHR.

W raporcie z przeglądu praw człowieka w państwach kandydujących z 2008 r., Turcji wytknięto nieprzestrzeganie ograniczeń dotyczących korzystania z pracy dzieci<sup>239</sup>. Wskazano również, że ustawa o wolnościach religijnych została uchwalona, ale ciągle brak rozporządzeń umożliwiających swobodną działalność wszystkich wspólnot religijnych. Potrzebne są dalsze wysiłki w rozszerzaniu wolności stowarzyszenia i zrzeszania się oraz zwiększaniu praw kobiet i dzieci<sup>240</sup>. Niezbędna jest także m.in. poprawa sytuacji wolności prasy i mediów. Szczególnie Parlament Europejski zwraca uwagę na dotychczas niewystarczającą ochronę praw mniejszości narodowych, w tym problem kurdyjski, oraz kobiet, w tym kwestie przymusowych małżeństw oraz tzw. honorowych morderstw.

Turcja nie wdrożyła pełnego systemu antydyskryminacyjnego i nie ratyfikowała dotychczas protokołu nr 12 do ECHR, mimo iż podpisała go w 2001 r., a prawa dla mniejszości narodowych przyznawane są tylko grupom niemuzułmańskim na mocy traktatu z Lozanny z 1923 r.

Turcja dotychczas ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995), ani nie przystąpiła do europejskiej Karty Języków Regionalnego lub Mniejszościowych (1992). W 2003 r. Turcja ratyfikowała ICCPR bez art. 27 paktu, który gwarantuje mniejszościom narodowym prawo do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy.

Ratyfikując ONZ-owską Konwencję o Prawach Dziecka, Turcja również zgłosiła zastrzeżenia do art. 17, 29–30 dotyczących edukacji dzieci należących do mniejszości narodowych, kultury oraz roli mediów w tym kontekście. Powołując się na traktat z Lozanny sprzed wieku, Turcja nie akceptuje niemuzułmańskich mniejszości narodowych, co skutkuje m.in. niemożliwością założenia własnych szkół przez Asyryjczyków. Z prawa do edukacji nie mogą korzystać także dzieci wędrownych rodzin ormiańskich.

<sup>239</sup> *EU Annual Report on Human Rights 2008*, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 62.

<sup>240</sup> *Ibidem*, s. 136.

Ponadto utrudniona jest w Turcji działalność partii politycznych, ze względu na bardzo wysoki dziesięcioprocentowy próg wyborczy do parlamentu, który *de facto* eliminuje z polityki mniejszości narodowe. Zabieg powyższy nie jest niezgodny z konwencją ECHR ani paktem ICCPR.



## Zakończenie

---

Dokonany przegląd konstytucyjnych podstaw stanów nadzwyczajnych (w tym stanu wojny) w państwach bałkańskich i Turcji ujawnił, że do specyfiki prawa konstytucyjnego w badanych krajach należy niewielka liczba obecnie obowiązujących przepisów prawnych, które ustanowiono przed 1990 r. Wynika to z faktu upadku reżimów komunistycznych w większości państw bałkańskich i negatywnego stosunku legislatur do prawa wówczas stanowionego oraz aspiracji unijnych i postępów na drodze integracji państw w badanym regionie. Z powyższych względów w krajach tych następuje w znacznym stopniu wymuszona europeizacja, a z uwagi na przekształcanie się gospodarek narodowych w jeden ogólnoswiatowy organizm gospodarczy także globalizacja prawa konstytucyjnego<sup>241</sup>.

We wszystkich poddanych analizie państwach obowiązuje republikański model ustrojowy, w którym systemy konstytucyjne charakteryzują się wspólną cechą – klasycznym trójpodziałem władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Jednak nie we wszystkich z nich trójpodział ten został zaliczony do zasadniczych wartości porządku konstytucyjnego.

W większości państw bałkańskich władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament wybierany w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Wyjątkiem w tym względzie są: Bośnia i Hercegowina, Rumunia i Słowenia, w których funkcjonuje bikameralny system parlamentarny. Ponadto w Bośni i Hercegowinie oraz częściowo w Słowenii wybór parlamentarzystów nie następuje w drodze wyborów powszechnych, lecz według specyficznej lokalnej procedury. Kadencja słoweńskiej Rady Państwa i Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji trwa pięć lat. W Albanii władzę ustawodawczą parlament częściowo dzieli z Radą Ministrów, która w sytuacjach niecierpiących zwłoki może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Powyższe akty normatywne wymagają skierowania do parlamentu w ciągu pięciu dni od ich przyjęcia oraz uzyskania akceptacji Zgromadzenia w ciągu czterdziestu pięciu dni od wydania, gdyż w przeciwnym wypadku przestają obowiązywać.

---

<sup>241</sup> Por. K. Wojtyczek, *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków*, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s. 1.

Władza wykonawcza jest dzielona między prezydenta, a rząd kierowany przez premiera (w Bośni i Hercegowinie w latach 1997–2000 rządziło dwóch współpremierów). Głową państwa jest prezydent, oprócz Bośni i Hercegowiny, w której funkcjonuje kolegiatna, trzyosobowa Prezydencja (Prezydium Republiki). Prezydent jest zwykle wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, z prawem do jednokrotnej reelekcji oprócz Turcji, w której wybiera go parlament na siedmioletnią kadencję, bez możliwości reelekcji. Także w Albanii, Grecji i Kosowie prezydenci wybierani są przez parlament, podobnie jak członkowie Prezydencji Bośni i Hercegowiny, którzy dodatkowo co 8 miesięcy zmieniają się rotacyjnie na stanowisku przewodniczącego. Jedynie w Bułgarii głowę państwa wspiera wybierany w wyborach powszechnych wiceprezydent. W przeciwieństwie do innych państw regionu Prezydenta Republiki Słowenii nie chroni immunitet.

Rząd współuczestniczy w sprawowaniu władzy wykonawczej po zatwierdzeniu premiera i całego składu Rady Ministrów przez parlament, przy czym kandydata na premiera wskazuje prezydent, a ministrów i pozostałych członków rządu premier. Wyjątkiem są: Serbia, w której premiera wybiera parlament i przedstawia prezydentowi, mającemu prawo odrzucić kandydata, oraz Bośnia i Hercegowina, gdzie dwóch współpremierów mianuje Prezydencja. W Bułgarii obowiązuje zasada, że żaden z członków rządu nie może równocześnie sprawować mandatu deputowanego, czyli występuje rozdział władzy wykonawczej i ustawodawczej, natomiast w Turcji na okres wyborów do parlamentu powoływana jest tymczasowa Rada Ministrów.

Przeprowadzona analiza pozwala na zbudowanie obowiązującego w badanym regionie modelu państwa, z odstępstwami przedstawionymi powyżej, oraz odniesienie go do stanu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej:

- I. obowiązuje republikański model ustrojowy, a system konstytucyjny charakteryzuje trójpodział władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą,
- II. władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament wybierany w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję,
- III. władza wykonawcza jest dzielona między prezydenta, a rząd kierowany przez premiera,
- IV. głową państwa jest prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję,
- V. rząd współuczestniczy w sprawowaniu władzy wykonawczej po zatwierdzeniu premiera i całego składu Rady Ministrów przez parlament,
- VI. kandydata na premiera wskazuje prezydent, a ministrów i pozostałych członków rządu premier.

Powyższe *quasi*-państwo jest w pełni zgodne ze stanem prawnym obowiązującym w Polsce.

Pojęcie stanu nadzwyczajnego nie występuje w konstytucji żadnego z państw bałkańskich ani w Turcji. Jedynie w konstytucji Albanii funkcjonuje termin *środki nadzwyczajne*, który odnosi się do środków towarzyszących istniejącym w albańskim systemie prawnym stanom: klęski żywiołowej, wyjątkowemu i wojny<sup>242</sup>. Z przeprowadzonych badań wynika, że w państwach bałkańskich i Turcji stany nadzwyczajne rozumiane są jako narzędzie wykorzystywane przez władzę ustawodawczą, bądź wykonawczą w sytuacji pojawienia się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia.

W doktrynie prawa konstytucyjnego państw bałkańskich i Turcji występuje szeroki katalog postaci stanu nadzwyczajnego:

- stan klęski żywiołowej – Albania,
- stan wyjątkowy – Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Grecja, Kosowo, Macedonia, Rumunia, Serbia, Słowenia, Turcja,
- stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny – Bośnia i Hercegowina,
- stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa – Chorwacja,
- stan wojenny – Bułgaria, Turcja,
- stan oblężenia – Grecja, Rumunia,
- stan wojny – Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Rumunia, Serbia, Słowenia, Turcja.

Jak już wspomniano, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej dopuszcza jedynie Konstytucja Republiki Albanii. Kompetencje do jego wprowadzenia ma Rada Ministrów, która może podjąć taką decyzję na okres nie dłuższy niż 30 dni, wprowadzając stan nadzwyczajny w całym kraju lub na części jego terytorium. Do przedłużenia okresu obowiązywania stanu klęski żywiołowej upoważniony jest wyłącznie albański parlament.

Stan wyjątkowy przewidziany został we wszystkich konstytucjach państw bałkańskich i Turcji. Wprowadza go parlament, a gdy ten nie obraduje bądź nie może się zebrać – prezydent. Organ uprawniony do wprowadzenia stanu wyjątkowego może to uczynić z własnej inicjatywy albo na wniosek rządu. W niektórych krajach okres obowiązywania stanu wyjątkowego został ograniczony do 60 dni (Albania). Czas ten może zostać przedłużony przez parlament (Albania – każdorazowo do 30 dni, ale łącznie na okres nie dłuższy niż 90 dni).

<sup>242</sup> Albania to jedyny kraj w regionie, który posiada systematykę stanów nadzwyczajnych zbliżoną do Polski.

Różnice w nazewnictwie stanu bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny (Bośnia i Hercegowina), stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa (Chorwacja) lub stanu wojennego (Bułgaria, Turcja) oraz stanu oblężenia (Grecja) wynikają głównie z nawiązywania przez ustawodawcę danego kraju do tradycji anglosaskich w pierwszym przypadku, bądź dawnych francuskich (republikkańskich) w drugim. Stan oblężenia przewidziany przez rumuńską konstytucję wykazuje pewne cechy odrębności, charakteryzujące trzeci (monarchiczny) model stanu nadzwyczajnego, zbliżony do realizowanego w dzisiejszej Francji, w którym organy wykonawcze nie potrzebują dodatkowych upoważnień ze strony parlamentu, by wprowadzić stan nadzwyczajny.

Do wprowadzenia stanu wojny musi zajść sytuacja zewnętrznego i bezpośredniego zagrożenia państwa. Owa bezpośredniość odróżnia stan wojny od stanu zagrożenia/wojennego/oblężenia. Mobilizacja jest zwykle wiązana ze stanem wojny, jednak może ona być ogłaszana jeszcze przed rozpoczęciem działań wojennych. Nie wszystkie konstytucje badanych państw przewidują wprowadzenie stanu wojny i w ogóle nie odnoszą się do wojny, która niewątpliwie jest sytuacją nadzwyczajną w życiu każdego państwa i narodu: Grecja, Kosowo.

Kontrolę nad wprowadzaniem i przebiegiem stanów nadzwyczajnych sprawują parlamenty, sądy konstytucyjne oraz sądy powszechne, jej zakres jest różny w poszczególnych krajach.

Przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w wielu przypadkach cechują się dużym stopniem uznaniowości. Stąd jeżeli organ wprowadzający uzna, że formalne przesłanki zostały spełnione, to musi rozważyć, czy do ich usunięcia niezbędne jest wprowadzanie stanu nadzwyczajnego, czy też wystarczy wykorzystanie dostępnych środków bez jego wprowadzania. Stany nadzwyczajne przewidziane w konstytucjach państw bałkańskich i Turcji mogą zostać wprowadzone na całym lub części terytorium kraju, jeśli wystąpią katastrofy lub klęski żywiołowe, dojdzie do wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia funkcjonowania państwa, albo gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Stąd można je usystematyzować jako:

- *stany nadzwyczajne związane z wystąpieniem klęski żywiołowej* (katastrofy naturalnej lub awarii technicznej) – stan klęski żywiołowej (Albania) lub stan wyjątkowy (Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Kosowo, Macedonia, Rumunia, Serbia, Słowenia, Turcja),
- *stany nadzwyczajne związane z wewnętrznym zagrożeniem funkcjonowania państwa* – stan wyjątkowy (Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czarnogóra, Grecja, Kosowo, Rumunia, Serbia, Słowe-

- nia, Turcja), stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa (Chorwacja), stan wojenny (Turcja) lub stan oblężenia (Grecja, Rumunia),
- *stany nadzwyczajne związane z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa* – stan wyjątkowy (Bułgaria, Czarnogóra, Kosowo), stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny (Bośnia i Hercegowina), stan wojenny (Bułgaria, Turcja), stan oblężenia (Grecja, Rumunia) lub stan wojny (Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Rumunia, Serbia, Słowenia, Turcja),
  - *stany nadzwyczajne związane ze zobowiązaniami międzynarodowymi* – stan wojny (Albania, Bułgaria, Słowenia, Turcja).

Powyższa systematyka stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji jest zgodna ze stanem prawnym obowiązującym w Polsce, przy czym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanu wojny, w tym gdy z umów międzynarodowych, wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116), nie zalicza do stanów nadzwyczajnych<sup>243</sup>.

W stanach nadzwyczajnych występuje naruszenie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą na korzyść władzy wykonawczej. Po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego kompetencje parlamentu częściowo przejmują prezydent lub rząd, wraz z prawem do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy.

Decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podejmuje parlament. W przypadkach, kiedy nie jest możliwe zwołanie posiedzenia parlamentu, stan nadzwyczajny ogłasza prezydent. Po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego przez prezydenta, dekret o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest przedkładany parlamentowi do akceptacji. Wyjątkiem w badanym regionie jest Rumunia, w której prawo deklaracji stanu nadzwyczajnego leży w rękach prezydenta. Prezydencki dekret musi uzyskać kontrasygnatę premiera (art. 99). Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podlega zatwierdzeniu przez parlament – w ciągu pięciu dni od podjęcia. Jeżeli parlament nie obraduje, to jego sesja musi zostać zwołana w ciągu 48 godzin od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 93). Wyjątkiem jest także Turcja, w której prawo deklaracji stanu nadzwyczajnego ma Rada Ministrów obradująca pod kierownictwem prezydenta, po konsultacji z Radą Bezpieczeństwa Narodowego (art. 120). Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podlega opublikowaniu w dzienniku urzędowym, a następnie wymaga przedłożenia parlamentowi do akceptacji.

<sup>243</sup> W Polsce, zgodnie z art. 228 konstytucji, do stanów nadzwyczajnych zaliczane są: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej.

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych związane jest zwykle z zawieszeniem lub ograniczeniem praw człowieka i wolności obywatelskich, które należą do najważniejszych środków, jakie mogą wówczas zostać przedsięwzięte<sup>244</sup>. Stąd wszystkie konstytucje państw bałkańskich i Turcji wskazują, które z tych praw i wolności oraz w jakim zakresie mogą (Albania – stan klęski żywiołowej, art. 175 ust. 2, Grecja – art. 48 ust. 1, Rumunia – art. 53, Serbia – art. 20) lub nie mogą (Albania – stan wyjątkowy i stan wojny, art. 175 ust. 1, Bośnia i Hercegowina – art. X, Bułgaria – art. 57, Chorwacja – art. 17, Czarnogóra – art. 25, Kosowo – art. 56 ust. 2, Macedonia – art. 54, Słowenia – art. 16, Turcja – art. 15) zostać ograniczane.

Wprowadzenie ograniczeń praw i wolności następuje aktem normatywnym regulującym wprowadzany stan nadzwyczajny lub odrębnym aktem rangi ustawy. Zaznaczyć należy, że rozdziały poświęcone prawom człowieka i podstawowym wolnościom w konstytucjach państw bałkańskich i Turcji wysunięte zostały na czoło, co ma symbolicznie, a zarazem prawnie podkreślać przywiązanie ich obywateli do idei nadrzędności człowieka i obywatela nad państwem<sup>245</sup>.

Wszyscy ludzie mają moralne prawo domagać się swoich praw od społeczeństwa, w którym żyją – problematyka ta nie była jednak weryfikowana w ramach badań, których efekty przedstawione zostały w niniejszej monografii. Przeanalizowano jednak konstytucyjne gwarancje państw bałkańskich i Turcji dla ich obywateli w zakresie praw i wolności, zwracając szczególną uwagę na te prawa i wolności, które nie mogą zostać ograniczone w czasie stanu nadzwyczajnego.

Ochrona praw człowieka w Europie znajduje odzwierciedlenie zarówno w prawie ONZ, Unii Europejskiej, jak i Rady Europy. Systemy te uzupełniają się wzajemnie i wzmacniają, jednak nie wszystkie państwa bałkańskie i Turcja należą do Unii Europejskiej, stąd zasadniczą rolę w powyższym obszarze w badanym regionie odgrywają konwencja ECHR i pakt ICCPR. W myśl powyższych aktów prawa międzynarodowego nie wszystkie prawa człowieka mogą podlegać derogacji. Zgodnie z konwencją ECHR są to cztery prawa, które zawsze powinny być zagwarantowane (art. 15 ust. 2): prawo do życia (art. 2), zakaz tortur (art. 3), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4), zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7). Pakt ICCPR wymienia siedem praw niederogowalnych (art. 4 ust. 2): prawo do życia (art. 6), zakaz tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 7), zakaz niewolnictwa, handlu niewolnikami

<sup>244</sup> Paradoxs polega na tym, że środki te wprowadza się, by zachować lub przywrócić prawa człowieka.

<sup>245</sup> Por. P. Winczorek, *Konstytucja Republiki Słowenii*, op. cit., s. 12.

i poddaństwa (art. 8), zakaz pozbawiania wolności jedynie z powodu niemożności wywiązania się z zobowiązań umownych (art. 11), zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 15), prawo do uznawania podmiotowości prawnej (art. 16), prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18). Konstytucje państw bałkańskich i Turcji gwarantują, że nigdy, nawet w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, nie może zostać uchylona większość z wyżej wymienionych podstawowych praw człowieka.

Prawa człowieka, będąc ważnym elementem polityki międzynarodowej, są również istotnym kryterium oceny konstytucji każdego kraju. Instytucjonalizację podstawowych praw i wolności w konstytucjach państw bałkańskich i Turcji należy uznać za właściwą. Gwarantuje ona ochronę praw i wolności jednostki przed ich naruszeniem przez inne osoby bądź przez państwo i jego przedstawicieli, a także stwarza możliwość realizacji praw i wolności przez wszystkich obywateli.

W proponowanej powyżej nowej systematyce stanów nadzwyczajnych najmniejsze ograniczenia praw i wolności przewidziano w stanach nadzwyczajnych związanych z wystąpieniem klęski żywiołowej (katastrofy naturalnej lub awarii technicznej), większe gdy stany nadzwyczajne związane są z wewnętrznym zagrożeniem funkcjonowania państwa, a największe gdy dotyczą one zewnętrznych zagrożeń państwa lub zobowiązań międzynarodowych. Obowiązującą regułą jest, że zakres przewidywanych ograniczeń praw i wolności w stanie nadzwyczajnym związanym ze zobowiązaniami międzynarodowymi jest identyczny do ograniczeń przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych związanych z zewnętrznym zagrożeniem państwa.

Nauka prawa konstytucyjnego w państwach bałkańskich i Turcji w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystuje dorobek polskiej teorii prawa, a w szczególności aparaturę pojęciową wypracowaną przez teorię prawa konstytucyjnego, która pozwala na jasne i precyzyjne formułowanie problemów badawczych oraz proponowanych rozwiązań. Jedynie w systemie konstytucyjnym Albanii można dostrzec pewne analogie do systemu obowiązującego w Polsce. Świadczy o tym możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, którą dopuszcza wyłącznie Konstytucja Republiki Albanii.

# Załączniki

---

1. Rozdział XVI Konstytucji Albanii .....	185
2. Stany nadzwyczajne i prawa człowieka w Bośni i Hercegowinie .....	187
a. Wybrane zapisy Konstytucji Bośni i Hercegowiny .....	187
b. Artykuły Konstytucji Republiki Serbskiej dotyczące stanów nadzwyczajnych .....	188
c. Zapisy Konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny dotyczące wojny .....	191
d. Wybrane zapisy Statutu Dystryktu Brčko .....	192
3. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Bułgarii .....	194
4. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Chorwacji .....	196
5. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Czarnogóry .....	198
6. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Grecji .....	202
7. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Kosowa .....	205
8. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii .....	209
9. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rumunii .....	212
10. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Serbii .....	214
11. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Słowenii .....	217
12. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Turcji .....	219



## 1. Rozdział XVI Konstytucji Albanii

### ALBANIAN CONSTITUTION Approved by the Albanian Parliament on 21 October 1998

#### Part sixteen EXTRAORDINARY MEASURES

##### *Article 170*

1. Extraordinary measures can be taken due to a state of war, state of emergency, or natural disaster and last for as long as these states continue.
2. The principles for actions of public organs, as well as the extent of limitations on human rights and freedoms during the existence of such situations that require extraordinary measures, are defined by law.
3. The law must define the principles, the areas, and the manner of compensation for losses caused as a result of the limitation of human rights and freedoms during the period in which extraordinary measures are taken.
4. Acts taken as a result of extraordinary measures must be in proportion with the level of risk and must aim to re-establish the conditions for the normal functioning of the state, as soon as possible.
5. During the situations that require extraordinary measures to be taken, none of the following acts should be changed: Constitution, the law on the election of the Assembly and local government organs, as well as the laws on extraordinary measures.
6. During the implementation period of extraordinary measures, there may not be elections for local government organs, there may not be a referendum, and a new President of the Republic may not be elected. The elections for the local government organs can be held only in those places where the extraordinary measures are not implemented.

##### *Article 171*

1. In case of armed aggression against the Republic of Albania, the President of the Republic upon request of the Council of Ministers declares the state of war.
2. In case of external threat, or when a common defense obligation derives from an international agreement, the Assembly, upon proposal of the President of the Republic, declares the state of war, decides the state of general or partial mobilization or demobilization.

*Article 172*

1. In the case of paragraph 1 of article 171, the President of the Republic presents to the Assembly the decree for establishing the state of war within 48 hours from its signing, specifying the rights to be limited.
2. The Assembly takes immediately under review and decides, with the majority of all its members, upon the decree of the President.

*Article 173*

1. In case of danger to the constitutional order and to public security, the Assembly, with request of the Council of Ministers, may decide for a state of emergency in one part or in the whole state territory, which lasts for as long as this danger continues, but not longer than 60 days.
2. Upon establishment of the state of emergency, the intervention of armed forces is done with a decision of the Assembly and only when police forces are not able to restore order.
3. The extension of the term of the state of emergency may be done only with the consent of the Assembly, for each 30 days, for a period of time not longer than 90 days.

*Article 174*

1. For the prevention or the avoidance of the consequences of natural disasters or technological accidents, the Council of Ministers may decide for a period not longer than 30 days, on the state of natural disaster in one part or in the whole territory of the state.
2. The extension of the state of natural disaster can be done only with the consent of the Assembly.

*Article 175*

1. During the state of war or state of emergency the rights and freedoms contemplated by articles: 15; 18; 19; 20; 21; 24; 25; 29; 30; 31; 32; 34; 39, paragraph 1; 41, paragraphs 1, 2, 3, and 5; 42; 43; 48; 54; 55 may not be limited.
2. During the state of natural disaster the rights and freedoms contemplated by articles: 37; 38; 41, paragraph 4; 49; 51 may be limited.
3. The acts for declaring the state of war, emergency or natural disaster must specify the rights and freedoms which are limited according to paragraphs 1 and 2 of this article.

## 2. Stany nadzwyczajne i prawa człowieka w Bośni i Hercegowinie

### 2a. Wybrane zapisy Konstytucji Bośni i Hercegowiny

#### **CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*Recalling the Basic Principles agreed in Geneva on 8 September 1995,  
and in New York on 26 September 1995*

#### *Article II: Human Rights and Fundamental Freedoms*

1. Human Rights. Bosnia and Herzegovina and both Entities shall ensure the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms. To that end, there shall be a Human Rights Commission for Bosnia and Herzegovina as provided for in Annex 6 to the General Framework Agreement.
2. International Standards. The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.
3. Enumeration of Rights. All persons within the territory of Bosnia and Herzegovina shall enjoy the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above; these include:
  - a. The right to life.
  - b. The right not to be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.
  - c. The right not to be held in slavery or servitude or to perform forced or compulsory labor.
  - d. The rights to liberty and security of person.
  - e. The right to a fair hearing in civil and criminal matters, and other rights relating to criminal proceedings.
  - f. The right to private and family life, home, and correspondence.
  - g. Freedom of thought, conscience, and religion.
  - h. Freedom of expression.
  - i. Freedom of peaceful assembly and freedom of association with others.
  - j. The right to marry and to found a family.
  - k. The right to property.
  - l. The right to education.
  - m. The right to liberty of movement and residence.
4. Non-Discrimination. The enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons

in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

*Article III: Responsibilities of and Relations Between the Institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities*

5. Additional Responsibilities.

- a. Bosnia and Herzegovina shall assume responsibility for such other matters as are agreed by the Entities; are provided for in Annexes 5 through 8 to the General Framework Agreement; or are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence, and international personality of Bosnia and Herzegovina, in accordance with the division of responsibilities between the institutions of Bosnia and Herzegovina. Additional institutions may be established as necessary to carry out such responsibilities.

2b. Artykuły Konstytucji Republiki Serbskiej  
dotyczące stanów nadzwyczajnych

**CONSTITUTION OF REPUBLIKA SRPSKA**

Approved by the National Assembly of Republika Srpska  
on 28 February 1992

III. ECONOMIC AND SOCIAL ORDER

*Article 56*

During the state of war, the imminent war threat or the state of emergency, law may restrict the disposal of or define a special method of the use of a part of assets belonging to legal and natural persons.

IV. THE RIGHTS AND DUTIES OF THE REPUBLIC

*Article 68*

The Republic shall regulate and ensure:

1. integrity, constitutional order and territorial unity of the Republic;
2. defence and security;
3. measures falling under its jurisdiction in case of state of war or state of emergency proclaimed by institutions of Bosnia and Herzegovina, as well as measures in case of state of emergency proclaimed by the institutions of Republika Srpska.

Provisions of Item 3 of this Article shall not pertain to mobilizing

the army and other measures falling under the competency of the institutions of Bosnia and Herzegovina.

## V. ORGANISATION OF THE REPUBLIC

*Article 70, paragraph 3 (amended by Amendments XXXV and LXI), has been changed by Amendment CVII, reading as follows:*

National Assembly, in accordance with the Constitution and law, proclaims:

State of emergency for the Republika in case of endangering safety, in case of natural disasters (flood, earthquake and fire), natural catastrophes, epidemics, violation of human rights and freedoms and normal functioning of the constitutional bodies of the Republika.

Provisions of Paragraph 3 of this Article shall not pertain to mobilizing the army and other measures falling under the competency of the institutions of Bosnia and Herzegovina.

### *Article 81*

During the state of war and state of emergency proclaimed by the institutions of Bosnia and Herzegovina, and in case the National Assembly cannot meet, at the proposal of the Government or on his own initiative and after hearing the opinion of the President of the National Assembly, the President of the Republika shall issue decree with force of law also on the issues falling under the competency of the National Assembly and shall appoint and dismiss the holders of the function who are elected, appointed and dismissed by the National Assembly.

Exceptionally, during a state of war *proclaimed by the institutions of Bosnia and Herzegovina* or *state of emergency*, enactments passed by the National Assembly, i.e. enactments by the President of the Republic in case the National Assembly could not convene, may, while such State is in effect, suspend certain provisions of the Constitution relating to the adoption of laws, other regulations and general enactments, to the undertaking of measures by republican bodies, and to certain human freedoms and rights, except for the freedoms and rights laid down in Articles 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 and 25 of the Constitution, change the organisation and powers of executive, managing and judicial bodies and their personnel, as well as the territorial organisation in the Republic.

### *Article 85*

In case of an imminent threat of war or state of war, the mandate of the President of the Republic shall be extended as long as such state is in effect, i.e. until conditions are created for the election of the President of the Republic.

Provisions set forth in Articles 85 through 89 of the Constitution, concerning the President of the Republic, shall also apply to the Vice-President of the Republic.

*Article 94*

The Government and its members shall be responsible to the National Assembly.

The National Assembly may vote no confidence to the Government.

The proposal for a no confidence vote to the Government may be submitted by at least 20 representatives.

The Government itself may ask for a vote of confidence at the National Assembly.

The Prime Minister may propose to the National Assembly a dismissal of individual members of the Government.

A decision on the dismissal of the Government or any of its members shall be considered adopted if it has been voted by the majority of the total number of deputies.

The Government and each of its members may submit their resignations to the National Assembly.

The resignation or dismissal of the Prime Minister shall entail the resignation of the entire Government.

A Government which has been voted no confidence, which has resigned or whose mandate has been revoked because of dissolution of the National Assembly, shall remain in office until a new Government is elected.

The President of the Republic shall propose a candidate for the Prime Minister within 10 days from the day his resignation was accepted, no confidence voted or the mandate of the previous Government expired due to the dissolution or the shortening of the mandate of the National Assembly. The new Government must be elected within 40 days from the day the candidate for the new Prime Minister was nominated.

During the mandate of the Government, the Prime Minister may, based on the opinions of the President of the Republic and the President of the National Assembly, make changes in the composition of the Government, of which he shall inform the National Assembly.

If he assesses that there has been a crisis in the work of the Government, the President of the Republic may, at the initiative of at least 20 Assembly representatives and after obtaining the opinion of the President of the National Assembly and the Prime Minister, demand that the Prime Minister resigns. Should the Prime Minister refuse to resign, the President of the Republic may dismiss him.

During a state of war or imminent threat of war, the National Assembly may vote no confidence to the Government by the majority of votes at the session attended by the majority of the deputies.

## XI. AMENDING THE CONSTITUTION

### *Article 137*

The Constitution of the Republic may be amended by constitutional amendments.

In case of a state of war or an imminent threat of war, the National Assembly may draft a proposal to amend the Constitution and adopt constitutional amendments at the same session (without holding a public debate).

## 2c. Zapisy Konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny dotyczące wojny

### **CONSTITUTION OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Approved by the Constitutional Assembly of the Federation of BiH  
on 24 June 1994

### PREAMBLE

Holding that democratic institutions, based on respect for human rights and freedoms best produce harmony among themselves and their communities,

Rejecting the violence of war,

Wishing to contribute to peace promotion,

Desiring to support individual liberty and to develop a free market,

Guided by the principles of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human rights and the General Framework Agreement on Peace in Bosnia and Herzegovina and its Annexes.

Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples, along with Others, and citizens of the Federation of Bosnia and Herzegovina, which is a constitutive part of the sovereign state of Bosnia and Herzegovina, determined to ensure full national equality, democratic relations and the highest standards of human rights and freedoms, hereby pass the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

## III. DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE FEDERATION GOVERNMENT AND THE CANTONS

### *Article 1*

The Federation shall have exclusive responsibility for:

- (a) conclusion of military agreements pursuant to the Constitution of Bosnia and Herzegovina; and cooperation with Standing Committee for Military Matters and Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina and other institutions at state
- (b) level responsible for military and defence matters.<sup>1</sup>
- (c) Citizenship of the Federation,
- (d) Making economic policy, including planning and reconstruction, and land use policy on the federal level,
- (e) Regulating finances and financial institutions of the Federation and fiscal policy of the Federation,
- (f) Combating terrorism, inter-cantonal crimes, drug trafficking and organized crime.<sup>2</sup>
- (g) Allocating electronic frequencies for radio, TV and other purposes, according to the BH Constitution.
- (h) Making energy policy, including inter-cantonal distribution matters, and providing and maintaining the related infrastructure.
- (i) Financing activities of or under the aegis of the Federal Government by taxation, borrowing, or other means.

## 2d. Wybrane zapisy Statutu Dystryktu Brčko

### STATUTE OF THE BRCKO DISTRICT OF BOSNIA AND HERCEGOVINA

The standardized text  
on 14 January 2010

#### *Chapter II*

#### RESIDENCE, CITIZENSHIP AND CIVIL RIGHTS

##### *Article 13*

- (1) Everyone is entitled to the enjoyment of all rights and freedoms guaranteed under the Constitution and laws of Bosnia and Herzegovina, this Statute and the laws of the District, without discrimi-

<sup>1</sup> Am. LXXXIX, originally “Organizing and conducting the defense of the Federation and protecting its territory, including establishing a joint command of all military forces in the Federation, controlling military production, signing military agreements according to the Constitution of Bosnia and Herzegovina; cooperating with the Standing Committee on Military Matters and the Council of Ministers in defense of Bosnia and Herzegovina.

<sup>2</sup> Am. VIII, originally under (g) as “Combatting international and inter-cantonal crimes, in particular terrorism, drug trafficking, and organized crime, and cooperating with Interpol.”



nation of any kind, including discrimination on the basis of gender, race, sexual orientation, color, language, religion, national or social origin, political or other opinion, membership of a national minority, property, birth or other status. In particular, everyone has the right to access all public institutions and facilities in the District; to move and determine freely his or her place of residence, business or work in the entire territory of the District; and purchase and sell movables and real estates in accordance with the law.

- (4) All persons shall be entitled within the territory of the District to all the rights and freedoms accorded to them by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Within the District, those rights and freedoms shall prevail over all conflicting law. All institutions of the District shall observe those rights and freedoms. The District Courts shall enforce those rights and freedoms in accordance with procedures provided for in District legislation. When entertaining cases in which allegations of violation of those rights and freedoms are at issue, the District courts shall take account of the case law of the European Court of Human Rights.
- (8) Everyone has the right to liberty and security of person. No District law shall be enacted that is inconsistent with the provisions of Article 5 of the European Convention on Human Rights.

#### *Chapter IV*

#### DISTRICT POLICE

##### *Article 63*

- (1) The District Police shall provide a safe and secure environment for all persons within the District, and shall operate with respect for internationally recognized human rights and fundamental freedoms as provided for in the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the European Convention on Human Rights, and this Statute.

### 3. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Bułgarii

#### CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Approved by the Grand National Assembly  
on 12 July 1991

##### *Chapter two*

##### FUNDAMENTAL RIGHTS AND DUTIES OF CITIZENS

###### *Article 57*

- (2) Rights shall not be abused, nor shall they be exercised to the detriment of the rights or the legitimate interests of others.

Following a proclamation of war, martial law or a state of emergency the exercise of individual civil rights may be temporarily curtailed by law, except for the rights established by Art. 28, Art. 29, Art. 31 paras 1, 2 and 3, Art. 32 para 1, and Art. 37.

##### *Chapter three*

##### NATIONAL ASSEMBLY

###### *Article 64*

The National Assembly shall be elected for a term of four years.

- (1) In case of war, armed hostilities or another state of emergency occurring during or after the expiry of the National Assembly's term, its mandate shall be extended until the expiry of the circumstances.
- (2) Elections for a new National Assembly shall be held within two months from the expiry of the mandate of the preceding one.

###### *Article 84*

The National Assembly shall:

10. resolve on the declaration of war and conclusion of peace;
11. approve any deployment and use of Bulgarian armed forces outside the country's borders, and the deployment of foreign troops on the territory of the country or their crossing of that territory;
12. on a motion from the President or the Council of Ministers, introduce martial law or a state of emergency on all or part of the country's territory;

##### *Chapter four*

##### PRESIDENT OF THE REPUBLIC

###### *Article 100*

- (1) The President shall be the Supreme Commander in Chief of the Armed Forces of the Republic of Bulgaria.

- 
- (2) The President shall appoint and remove the higher command of the Armed Forces and shall bestow all higher military ranks on a motion from the Council of Ministers.
  - (3) The President shall preside over the Consultative National Security Council, the status of which shall be established by law.
  - (4) The President shall proclaim general or partial mobilization on a motion from the Council of Ministers in accordance with the law.
  - (5) The President shall proclaim a state of war in the case of an armed attack against Bulgaria or whenever urgent actions are required by virtue of an international commitment, or shall proclaim martial law or any other state of emergency whenever the National Assembly is not in session and cannot be convened. The National Assembly shall then be convened forthwith to endorse the decision.

## 4. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Chorwacji

### THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Approved by Sabor  
on 22 December 1990

#### III. PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

##### *Article 17*

During a state of war or an immediate threat to the independence and unity of the State, or in the event of severe natural disasters, individual freedoms and rights guaranteed by the Constitution may be restricted. This shall be decided by the Croatian Parliament by a two-thirds majority of all members or, if the Croatian Parliament is unable to meet, at the proposal of the Government and upon the counter-signature of the Prime Minister, by the President of the Republic.

The extend of such restrictions shall be adequate to the nature of the danger, and may not result in the inequality of persons in respect of race, color, gender, language, religion, national or social origin.

Not even in the case of an immediate threat to the existence of the State may restrictions be imposed on the application of the provisions of this Constitution concerning the right to life, prohibition of torture, cruel or degrading treatment or punishment, on the legal definitions of penal offenses and punishments, or on freedom of thought, conscience and religion.

#### IV. ORGANIZATION OF GOVERNMENT

##### *Article 76*

The term of office of members of the Croatian Parliament may be extended by law only in the event of war or the cases provided for in Articles 17 and 100 of the Constitution.

##### *Article 80*

The Croatian Parliament shall:

- decide on the enactment and amendment of the Constitution;
- pass laws;
- adopt the state budget;
- decide on war and peace;
- pass documents which express the policy of the Croatian Parliament;
- adopt the Strategy of national security and the Strategy of defense of the Republic of Croatia;

- realize civil control over the armed forces and the security services of the Republic of Croatia;
- decide on alternations of the borders of the Republic of Croatia;
- call referenda;
- carry out elections, appointments and reliefs of office, in conformity with the Constitution and law;
- supervise the work of the Government of the Republic of Croatia and other holders of public authority responsible to the Croatian Parliament, in conformity with the Constitution and law;
- grant amnesty for criminal offenses;
- conduct other affairs as specified by the Constitution.

#### *Article 100*

During the state of war the President of the Republic may issue decrees with the force of law on the grounds and within the authority obtained from the Croatian Parliament. If the Croatian Parliament is not in session, the President of the Republic is authorized to regulate all the issues required by the state of war by decrees with the force of law.

In case of an immediate threat to the independence, unity and existence of the State, or if the governmental bodies are prevented from performing their constitutional duties regularly, the President of the Republic shall, at the proposal of the Prime Minister and with his counter-signature, issue decrees with the force of law.

The President of the Republic shall submit decrees with the force of law for approval to the Croatian Parliament as soon as the Parliament is in a position to convene.

If the President of the Republic does not submit a decree for approval to the Croatian Parliament as required by section 3 of this Article, or if the Croatian Parliament fails to approve it, the decree with the force of law ceases to be in force.

In the case stated in sections 1 and 2 of this Article the President of the Republic may call a session of the Government and preside over such a session.

## 5. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Czarnogóry

### THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO

Approved by Constitutional Parliament  
of the Republic of Montenegro  
on 19 October 2007

#### *Part two*

#### HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES

##### *Article 25*

During the proclaimed state of war or emergency, the exercise of certain human rights and freedoms may be limited, to the necessary extent. The limitations shall not be introduced on the grounds of sex, nationality, race, religion, language, ethnic or social origin, political or other beliefs, financial standing or any other personal feature. There shall be no limitations imposed on the rights to: life, legal remedy and legal aid; dignity and respect of a person; fair and public trial and the principle of legality; presumption of innocence; defense; compensation of damage for illegal or ungrounded deprivation of liberty and ungrounded conviction; freedom of thought, conscience and religion; entry into marriage. There shall be no abolishment of the prohibition of: inflicting or encouraging hatred or intolerance; discrimination; trial and conviction twice for one and the same criminal offence (*ne bis in idem*); forced assimilation. Measures of limitation may be in effect at the most for the duration of the state of war or emergency.

#### *Part three*

#### ORGANIZATION OF POWERS

##### *Article 82*

The Parliament shall:

- 4) Proclaim the state of war and the state of emergency;
- 6) Adopt the National security strategy and Defense strategy;
- 8) Decide on the use of units of the Army of Montenegro in the international forces;
- 10) Perform supervision of the army and security services;

##### *Article 84*

The mandate of the Parliament shall last for four years.

The mandate of the parliament may cease prior to the expiry of the period for which it was elected by dissolving it or reducing the mandate of the Parliament.

If the mandate of the Parliament expires during the state of war or the state of emergency, the mandate shall be extended for the period of up to 90 days upon termination of the circumstances that have caused such state.

At the proposal of the President of Montenegro, the Government or minimum 25 MP's, the Parliament may reduce the duration of its mandate.

#### *Article 91*

The Parliament shall decide by majority vote of the present Members of the Parliament in the session attended by over one half of the total number of Members, unless otherwise regulated by the Constitution.

With the majority vote of the total number of Members the Parliament shall adopt the laws that regulate: manner of exercise of liberties and rights of the citizens, Montenegrin citizenship, electoral system, referendum, material responsibilities of the citizens, state symbols and use of state symbols, defense and security, the army, establishment, merger and abolition of municipalities; proclaim the state of war and state of emergency; adopt the spatial plan; adopt the Rules of Procedure of the Parliament; decide on calling for the state referendum; [decide on the use of units of the Army of Montenegro in the international forces - *deleted*]; decide on the reduction of the mandate; decide on the removal of the President of the Republic from office; elect and dismiss the Prime Minister and members of the Government and decide on the trust in the Government; elect and dismiss the President of the Supreme court, presidents and judges of the Constitutional court; appoint and dismiss the Protector of human rights and liberties.

The Parliament shall decide by a two-third majority of the total number of the Members of Parliament on the laws regulating the electoral system and property rights of foreign nationals.

The Parliament shall decide by a two-third majority of the total number of the Members of Parliament in the first round of voting and by majority of the total number of the Members of Parliament in the second round of voting on the laws regulating the manner of exercising obtained minority rights and the use of Army units in the international forces.

#### *Article 92*

The Parliament shall be dissolved if it fails to elect the Government within 90 days from the date when the President of Montenegro proposed for the first time the candidate for the position of the Prime Minister.

If the Parliament does not perform its duties established by the law for a longer period of time, the Government may dissolve the Parliament upon hearing the opinion of the Speaker of the Parliament and the presidents of the caucuses in the Parliament.

The Parliament shall be dissolved by the Ordinance of the President of Montenegro.

The Parliament shall not be dissolved during the state of war or state of emergency, if the ballot procedure of no confidence in the Government has been initiated, and in the first three months from its constitution and the three months prior to the expiry of its mandate.

The President of Montenegro shall call for the elections the first day after the dissolution of the Parliament.

#### *Article 97*

The President of Montenegro shall be elected for the period of five years.

The same person may be elected the President of Montenegro maximum two times.

The President of Montenegro shall assume the duty on the date of taking an oath before the Members of the Parliament.

If the mandate of the President expires during the state of war or the state of emergency, the mandate shall be extended for maximum 90 days after the end of circumstances that have caused that state.

The President of Montenegro shall not perform any other public duty.

#### *Article 101*

During the state of war or the state of emergency, the Government may adopt decrees with legal power, if the Parliament is not able to meet.

The Government shall submit the decrees with legal power to the Parliament for confirmation as soon as the Parliament is able to meet.

#### *Article 130*

The Defense and Security Council shall:

- 1) Make decisions on commanding over the Army;
- 2) Analyze and assess the security situation in Montenegro and decide to take adequate measures;
- 3) Appoint, promote and discharge from duty the Army officers;
- 4) Propose to the Parliament proclamation of the state of war and state of emergency;



- 5) Propose the use of Army in international forces;
- 6) Perform other duties stipulated by the Constitution and the law.

*Article 131*

The Defense and Security Council of Montenegro shall consist of the President of Montenegro, the Speaker of the Parliament and the Prime Minister.

The President of Montenegro shall act as the President of the Defense and Security Council.

*Article 132*

The state of war shall be proclaimed when there is direct danger of war for Montenegro, when Montenegro is attacked or war is declared against it.

If the Parliament is not able to meet, the Defense and Security Council shall adopt the decision to proclaim the state of war and submit it to the Parliament for confirmation as soon as the Parliament is able to meet.

*Article 133*

The state of emergency may be proclaimed in the territory or part of the territory of Montenegro in case of the following:

- 1) Big natural disasters;
- 2) Technical-technological and environmental disasters and epidemics;
- 3) Greater disruption of public peace and order;
- 4) Violation or attempt to abolish the constitutional order.

If the Parliament is not able to meet, the Defense and Security Council shall adopt the decision to proclaim the state of emergency and submit it to the Parliament for confirmation as soon as it is able to meet.

The state of emergency shall last until the circumstances that have caused it have ceased to exist.

## 6. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Grecji

### THE CONSTITUTION OF GREECE As revised by the parliamentary resolution on 27 May 2008

#### *Part two*

#### INDIVIDUAL AND SOCIAL RIGHTS

##### *Article 5*

4. Individual administrative measures restrictive of the free movement or establishment in the country, and of the free exit and entrance therein of any Greek are prohibited. Restrictive measures of such content may only be imposed as an attendant penalty by a criminal court ruling, in exceptional case of emergency and only in order to prevent the commitment of criminal acts, as specified by law.

##### *Article 18*

3. Requisitions of property for the needs of the armed forces in case of war or mobilization, or for the purpose of facing an immediate social emergency that may endanger public order or health, shall be regulated by special laws.

##### *Article 22*

4. Any form of compulsory work is prohibited. Special laws shall determine the requisition of personal services in case of war or mobilization or to face defence needs of the country or urgent social emergencies resulting from disasters or liable to endanger public health, as well as the contribution of personal work to local government agencies to satisfy local needs.

#### *Part three*

#### ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF THE STATE

##### *Article 30*

4. In case of war, the presidential tenure shall be extended until termination of the war.

##### *Article 36*

1. The President of the Republic, complying absolutely with the provisions of article 35 paragraph 1, shall represent the State internationally, declare war, conclude treaties of peace, alliance, economic cooperation and participation in international organizations or unions and he shall announce them to the Parliament with the neces-

sary clarifications, whenever the interest and the security of the State thus allow.

#### *Article 48*

1. In case of war or mobilization owing to external dangers or an imminent threat against national security, as well as in case of an armed coup aiming to overthrow the democratic regime, the Parliament, issuing a resolution upon a proposal of the Cabinet, puts into effect throughout the State, or in parts thereof the statute on the state of siege, establishes extraordinary courts and suspends the force of the provisions of articles 5 paragraph 4, 6, 8, 9, 11, 12 paragraphs 1 to 4 included, 14, 19, 22 paragraph 3, 23, 96 paragraph 4, and 97, in whole or in part. The President of the Republic publishes the resolution of Parliament.

The resolution of Parliament determines the duration of the effect of the imposed measures, which cannot exceed fifteen days.

2. If the Parliament is absent or if it is objectively impossible that it be convoked in time, the measures mentioned in the preceding paragraph are taken by presidential decree issued on the proposal of the Cabinet. The Cabinet shall submit the decree to Parliament for approval as soon as its convocation is rendered possible, even when its term has ended or it has been dissolved, and in any case no later than fifteen days.
3. The duration of the measures mentioned in the preceding paragraphs may be extended every fifteen days, only upon resolution passed by the Parliament which must be convoked regardless of whether its term has ended or whether it has been dissolved.
4. The measures specified in the preceding paragraphs are lifted ipso jure with the expiration of the time-limits specified in paragraphs 1, 2 and 3, provided that they are not extended by a resolution of Parliament, and in any case with the termination of war if this was the reason of their imposition.
5. From the time that the measures referred to in the previous paragraphs come into effect, the President of the Republic may, following a proposal of the Cabinet, issue acts of legislative content to meet emergencies, or to restore as soon as possible the functioning of the constitutional institutions. Those acts shall be submitted to Parliament for ratification within fifteen days of their issuance or of the convocation of Parliament in session. Should they not be submitted to Parliament within the above-mentioned time-limit, or not be approved by it within fifteen days of their submission, they cease henceforth to be in force. The statute on the state of siege may not be amended during its enforcement.

6. The resolutions of Parliament referred to in paragraphs 2 and 3 shall be adopted by a majority of the total number of members, and the resolution mentioned in paragraph 1 by a three-fifths majority of the total number of members. Parliament must decide these matters in only one sitting.
7. Throughout the duration of the application of the measures of the state of emergency taken in accordance with the present article, the provisions of articles 61 and 62 of the Constitution shall apply ipso jure regardless of whether Parliament has been dissolved or its term has ended.

*Article 53*

3. In case of war, the parliamentary term shall be extended for the entire duration thereof. If Parliament has been dissolved, elections shall be postponed until the termination of the war and the Parliament dissolved shall be recalled ipso jure until that time.

*Article 72*

1. Parliament debates and votes in Plenum on its Standing Orders, on Bills and law proposals on the subjects of articles 3, 13, 27, 28 paragraphs 2 and 3, 29 paragraphs 2, 33 paragraphs 3, 48, 51, 54, 86, on Bills and proposals implementing the Constitution on the exercise and protection of individual rights, on Bills and law proposals on the authentic interpretation of the statutes as well as on every other matter referred to the Plenum by special provision of the Constitution or for the regulation of which a special majority is required.  
The Parliament in Plenum shall also vote the budget and the financial statement of the State and of Parliament.

## 7. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Kosowa

### CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KOSOVO

Approved by the Constitutional Commission  
of the Republic of Kosovo  
on 09 April 2008

#### *Chapter II*

#### FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS

##### *Article 28*

2. No one shall be required to perform forced labor. Labor or services provided by law by persons convicted by a final court decision while serving their sentence or during a State of Emergency declared in compliance with the rules set forth in this Constitution shall not be considered as forced labor.

##### *Article 56*

1. Derogation of the fundamental rights and freedoms protected by this Constitution may only occur following the declaration of a State of Emergency as provided by this Constitution and only to the extent necessary under the relevant circumstances.
2. Derogation of the fundamental rights and freedoms guaranteed by Articles 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 and 38 of this Constitution shall not be permitted under any circumstances.

#### *Chapter III*

#### RIGHTS OF COMMUNITIES AND THEIR MEMBERS

##### *Article 65*

The Assembly of the Republic of Kosovo:

- (12) oversees foreign and security policies;
- (13) gives consent to the President's decree announcing a State of Emergency;

##### *Article 66*

4. The Mandate of the Assembly of Kosovo may be extended only in a State of Emergency for emergency defense measures or for danger to the Constitutional order or to public safety of the Republic of Kosovo and only for as long as the State of Emergency continues as regulated by this Constitution.

#### *Chapter V*

#### PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KOSOVO

##### *Article 84*

The President of the Republic of Kosovo:

- (12) is the Commander-in-Chief of the Kosovo Security Force;

- (20) appoints the Commander of the Kosovo Security Force upon recommendation of the Government;
- (21) with the Prime Minister, jointly appoints the Director, Deputy Director and Inspector General of the Kosovo Intelligence Agency;
- (22) decides to declare a State of Emergency in consultation with the Prime Minister;
- (23) may request meetings of the Kosovo Security Council and chairs them during a State of Emergency;

#### *Chapter VIII*

#### CONSTITUTIONAL COURT

##### *Article 113*

- 3. The Assembly of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo and the Government are authorized to refer the following matters to the Constitutional Court:
  - (3) compatibility with the Constitution of the declaration of a State of Emergency and the actions undertaken during the State of Emergency;

#### *Chapter XI*

#### SECURITY SECTOR

##### *Article 125*

- 1. The Republic of Kosovo has authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control within its territory.
- 2. Security institutions in the Republic of Kosovo shall protect public safety and the rights of all people in the Republic of Kosovo. The institutions shall operate in full transparency and in accordance with internationally recognized democratic standards and human rights. Security institutions shall reflect the ethnic diversity of the population of the Republic of Kosovo.
- 3. The Republic of Kosovo fully respects all applicable international agreements and the relevant international law and cooperates with the international security bodies and regional counterparts.
- 4. Civilian and democratic control over security institutions shall be guaranteed.
- 5. The Assembly of the Republic of Kosovo oversees the budget and policies of the security institutions as provided by law.

##### *Article 127*

- 1. The Security Council of the Republic of Kosovo in cooperation with the President of the Republic of Kosovo and the Government develops the security strategy for the Republic of Kosovo. The Se-

- curity Council of the Republic of Kosovo shall also have an advisory role on all matters relating to security in the Republic of Kosovo.
2. The Security Council of the Republic of Kosovo shall be chaired by the Prime Minister with the support of the Government, except during a State of Emergency as provided by this Constitution.
  3. The President of the Republic of Kosovo may require meetings of the Security Council of the Republic of Kosovo and the Council is obliged to closely coordinate its work with the President. The Security Council of the Republic of Kosovo shall closely cooperate with international authorities.
  4. Members of the Security Council of the Republic of Kosovo shall be appointed and dismissed in a manner provided for by law.

#### *Article 131*

1. The President of the Republic of Kosovo may declare a State of Emergency when:
  - (1) there is a need for emergency defense measures;
  - (2) there is internal danger to the constitutional order or to public security; or
  - (3) there is a natural disaster affecting all or part of the territory of the Republic of Kosovo.
2. During the State of Emergency, the Constitution of the Republic of Kosovo shall not be suspended. Limitations on the rights and freedoms guaranteed by the Constitution shall only be to the extent necessary, for the least amount of time and in full accordance with this Constitution. During the State of Emergency, the law on elections of the Assembly and Municipalities shall not be changed. Further principles for the actions of the public institutions during the State of Emergency shall be regulated by law, but shall not be inconsistent with this Article.
3. If there exists the need for emergency defense measures, the President of the Republic of Kosovo shall declare a State of Emergency upon consultation with the Prime Minister. In declaring the State of Emergency, the President of the Republic of Kosovo shall immediately issue a decree setting forth the nature of the threat and any limitations on rights and freedoms. Within forty eight (48) hours, the Assembly may provide its consent by two thirds (2/3) vote of the deputies present and voting. If consent is not provided, the President's decree shall have no force or effect.
4. If there exists a danger to the constitutional order and to the public safety in the Republic of Kosovo or there exists a natural disaster in all or part of the territory of the Republic of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo may declare a State of Emergency

upon consultation with the Prime Minister. In declaring the State of Emergency, the President of the Republic of Kosovo shall immediately issue a decree setting forth the nature of the emergency and any limitations on rights and freedoms. Within forty eight (48) hours, the Assembly may provide its consent by a majority vote of the deputies present and voting. If consent is not provided, the President's decree shall have no force or effect.

5. A State of Emergency shall last only as long as the danger continues and may last no longer than a period of sixty (60) days. With the consent of a majority vote of the deputies of the Assembly present and voting, the State of Emergency may be extended if necessary for successive periods of thirty (30) days up to a total of ninety (90) additional days.
6. The Assembly may place such limitations on the duration and extent of the State of Emergency as deemed necessary. When the President determines that the danger to the Republic of Kosovo is of an extraordinary nature, the Assembly may authorize an extension of the State of Emergency beyond the one hundred fifty (150) days, only if adopted by two thirds (2/3) vote of all deputies of the Assembly.
7. The President of the Republic of Kosovo may, upon consultation with the Government and the Assembly, order mobilization of the Kosovo Security Force to assist in the State of Emergency.
8. The Security Council of the Republic of Kosovo, only during the State of Emergency, shall exercise executive functions which shall be limited to those functions which specifically relate to the State of Emergency. In a State of Emergency the Security Council of the Republic of Kosovo shall be chaired by the President of the Republic of Kosovo, as provided by law. During the State of Emergency, the Security Council of the Republic of Kosovo shall closely cooperate with the Government, the Assembly and international authorities.
9. The law shall define the principles, areas and manner of compensation for any losses resulting from the limitations imposed during a State of Emergency.



## 8. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

### THE CONSTITUTION OF THE FYROM

Approved by the Parliament of the FYROM  
on 17 November 1991

#### II. BASIC FREEDOMS AND RIGHTS OF THE INDIVIDUAL AND CITIZEN

##### *Article 21*

Citizens have the right to assemble peacefully and to express public protest without prior announcement or a special licence.

The exercise of this right may be restricted only during a state of emergency or war.

##### *Article 36*

The Republic guarantees particular social security rights to veterans of the Anti-Fascist War and of all Macedonian national liberation wars, to war invalids to, to those expelled and imprisoned for the ideas of the separate identity of the Macedonian people and of Macedonian statehood, as well as to members of their families without means of material and social subsistence.

The particular rights are regulated by law.

##### *Article 54*

The freedoms and rights of the individual and citizen can be restricted only in cases determined by the Constitution.

The freedoms and rights of the individual and citizen can be restricted during states of war or emergency, in accordance with the provisions of the Constitution.

The restriction of freedoms and rights cannot discriminate on grounds of sex, race, colour of skin, language, religion, national or social origin, property or social status.

The restriction of freedoms and rights cannot be applied to the right to life, the interdiction of torture, inhuman and humiliating conduct and punishment, the legal determination of punishable offences and sentences, as well as to the freedom of personal conviction, conscience, thought and religious confession.

#### III. THE ORGANISATION OF STATE AUTHORITY

##### *Article 68*

The Assembly of the Republic of Macedonia

- adopts and changes the Constitution;
- adopts laws and gives the authentic interpretation of laws;
- determines public taxes and fees;
- adopts the budget and the balance of payments of the Republic;
- adopts the spatial plan of the Republic;
- ratifies international agreements;
- decides on war and peace;
- makes decisions concerning any changes in the borders of the Republic;
- makes decisions on association in the disassociation from any form of union or community with other states;
- issues notice of a referendum;
- makes decisions concerning the reserves of the Republic;
- sets up councils;
- elects the Government of the Republic of Macedonia;
- carries out elections and discharges judges;
- selects, appoints and dismisses other holders of public and other offices determined by the Constitution and law;
- carries out political monitoring and supervision of the Government and other holders of public office responsible to the Assembly;
- proclaims amnesties; and
- performs other activities determined by the Constitution.

In carrying out the duties within its sphere of competence, the Assembly adopts decisions, declarations, resolutions, recommendations and conclusions.

## VII. THE DEFENCE OF THE REPUBLIC AND STATES OF WAR AND EMERGENCY

### *Article 124*

A state of war exists when direct danger of military attack on the Republic is impending, or when the Republic is attacked, or war is declared on it.

A state of war is declared by the Assembly by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives of the Assembly, on the proposal of the President of the Republic, the Government or at least 30 Representatives.

If the Assembly cannot meet, the decision on the declaration of a state of war is made by the President of the Republic who submits it to the Assembly for confirmation as soon as it can meet.

### *Article 125*

A state of emergency exists when major natural disasters or epidemics take place.

A state of emergency on the territory of the Republic of Macedonia or on part thereof is determined by the Assembly on a proposal by the President of the Republic, the Government or by at least 30 Representatives.

The decision to establish the existence of a state of emergency is made by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives and can remain in force for a maximum of 30 days.

If the Assembly cannot meet, the decision to establish the existence of a state of emergency is made by the President of the Republic, who submits it to the Assembly for confirmation as soon as it can meet.

#### *Article 126*

During a state of war or emergency, the Government, in accordance with the Constitution and law, issues decrees with the force of law.

The authorisation of the Government to issue decrees with the force of law lasts until the termination of the state of war or emergency, on which the Assembly decides.

#### *Article 127*

During a state of war, if the Assembly cannot meet, the President of the Republic may appoint and discharge the Government, as well as appoint or dismiss officials whose election is within the sphere of competence of the Assembly.

#### *Article 128*

The mandate of the judges of the Constitutional Court of Macedonia, as well as members of the Republican Judicial Council is extended for the duration of the state of war or emergency.

## 9. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rumunii

### THE CONSTITUTION OF ROMANIA

Approved by Constituent Assembly

on 21 November 1991, amended on 18 September 2003

#### *Title III*

#### PUBLIC AUTHORITIES

##### *Article 63*

- (1) The Chamber of Deputies and the Senate shall be elected for a term of office of 4 years, which may be extended de jure in the event of a mobilization, war, siege, or emergency, until such event has ceased to exist.

##### *Article 65*

- (1) The Chamber of Deputies and the Senate shall meet in separate sittings.
- (2) The Chambers may also meet in joint sittings, based on the regulations passed by a majority vote of the Deputies and Senators, in order:
  - b) to approve the State budget and the State social security budget;
  - c) to declare total or partial mobilization;
  - d) to declare a state of war;
  - e) to suspend or terminate armed hostilities;
  - f) to approve the national strategy of homeland defence;
  - g) to examine reports of the Supreme Council of National Defence;
  - h) to appoint, based on proposals by the President of Romania, the directors of the intelligence services, and to exercise control over the activity of such services;

##### *Article 73*

- (3) Organic laws shall regulate:
  - e) the organization of the Government and of the Supreme Council of National Defence;
  - f) the state of partial or total mobilization of the armed forces and the state of war;
  - g) the state of siege and emergency;

##### *Article 83*

- (3) The term of office of the President of Romania may be prolonged, by an organic law, in the event of war or catastrophe.

*Article 89*

- (3) The Parliament cannot be dissolved during the last six months of the term of office of the President of Romania, or during a state of mobilization, war, siege, or emergency.

*Article 92*

- (1) The President of Romania shall be Commander-in-Chief of the Armed Forces and preside over the Supreme Council of National Defence.
- (2) He may declare, with prior approval of Parliament, partial or total mobilization of the Armed Forces. Only in exceptional cases shall the decision of the President be subsequently submitted for approval to Parliament, within five days of the adoption thereof.
- (3) In the event of an armed aggression against the country, the President of Romania shall take measures to repel the aggression, and he shall promptly bring them to the cognizance of Parliament, by a message. If Parliament does not sit in a session, it shall be convened de jure, within 24 hours of the outbreak of the aggression.
- (4) In the event of mobilization or war, the Parliament shall pursue its activity throughout the length of such states, and, if not in session already, it shall be de jure convened within 24 hours after such a state has been declared.

*Article 93*

- (1) The President of Romania shall, according to the law, institute the state of siege or state of emergency in the entire country or in some territorial-administrative units, and ask for the Parliament's approval for the measure adopted, within 5 days of the date of taking it, at the latest.
- (2) If Parliament does not sit in a session, it shall be convened de jure within 48 hours of the institution of the state of siege or emergency, and shall function throughout this state.

## 10. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Serbii

### **THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Approved by the National Assembly of the Republic of Serbia  
on 30 September 2006

#### *Part eight*

#### CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY

##### *Article 200*

When the survival of the state or its citizens is threatened by a public danger, the National Assembly shall proclaim the state of emergency.

The decision on the state of emergency shall be effective 90 days at the most. Upon expiry of this period, the National Assembly may extend the decision on the state of emergency for another 90 days, by the majority votes of the total number of deputies.

During the state of emergency, the National Assembly shall convene without any special call for assembly and it may not be dismissed.

When proclaiming the state of emergency, the National Assembly may prescribe the measures which shall provide for derogation from human and minority rights guaranteed by the Constitution.

When the National Assembly is not in a position to convene, the decision proclaiming the state of emergency shall be adopted by the President of the Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister, under the same terms as by the National Assembly.

When the National Assembly is not in a position to convene, the measures which provide for derogation from human and minority rights may be prescribed by the Government, in a decree, with the President of the Republic as a co-signatory.

Measures providing for derogation from human and minority rights prescribed by the National Assembly or Government shall be effective 90 days at the most, and upon expiry of that period may be extended under the same terms.

When the decision on the state of emergency has not been passed by the National Assembly, the National Assembly shall verify it within 48 hours from its passing, that is, as soon as it is in a position to convene. If the National Assembly does not verify this decision, it shall cease to be effective upon the end of the first session of the National Assembly held after the proclamation of the state of emergency.

In cases when the measures providing for derogation from human and minority rights have not been prescribed by the National Assembly, the Government shall be obliged to submit the decree on measures

providing for derogation from human and minority rights to be verified by the National Assembly within 48 hours from its passing, that is, as soon as the National Assembly is in a position to convene. In other respects, the measures providing for derogation shall cease to be effective 24 hours prior to the beginning of the first session of the National Assembly held after the proclamation of the state of emergency.

#### *Article 201*

The National Assembly shall proclaim the state of war.

When the National Assembly is not in a position to convene, the decision on proclamation of the state of war shall be passed by the President of the Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister.

When proclaiming the state of war, the National Assembly may prescribe the measures which shall provide for derogation from human and minority rights guaranteed by the Constitution.

When the National Assembly is not in a position to convene, the measures which provide for derogation from human and minority rights guaranteed by the Constitution shall be decided on by the President of the Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister.

All measures prescribed in the period of the state of war shall be verified by the National Assembly when in a position to convene.

#### *Article 202*

Upon proclamation of the state of emergency or war, derogations from human and minority rights guaranteed by the Constitution shall be permitted only to the extent deemed necessary.

Measures providing for derogation shall not bring about differences based on race, sex, language, religion, national affiliation or social origin.

Measures providing for derogation from human and minority rights shall cease to be effective upon ending of the state of emergency or war.

Measures providing for derogation shall by no means be permitted in terms of the rights guaranteed pursuant to Articles 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64 and 78 of the Constitution.

#### *Article 203*

A proposal to amend the Constitution may be submitted by at least one third of the total number of deputies, the President of the Republic, the Government and at least 150,000 voters.

The National Assembly shall decide on amending the Constitution.

A proposal to amend the Constitution shall be adopted by a two-third majority of the total number of deputies.

If the required majority of votes has not been achieved, the amending of the Constitution according to the issues contained in the submitted proposal which has not been adopted shall not be considered in the following twelve months.

In case the National Assembly adopts the proposal for amending the Constitution, an act on amending the Constitution shall be drafted, that is, considered.

The National Assembly shall adopt an act on amending the Constitution by a two-third majority of the total number of deputies and may decide to have it endorsed in the republic referendum by the citizens.

The National Assembly shall be obliged to put forward the act on amending the Constitution in the republic referendum to have it endorsed, in cases when the amendment of the Constitution pertains to the preamble of the Constitution, principles of the Constitution, human and minority rights and freedoms, the system of authority, proclamation the state of war and emergency, derogation from human and minority rights in the state of emergency or war or the proceedings of amending the Constitution.

When the act on amending the Constitution is put forward for endorsement, the citizens shall vote in the referendum within no later than 60 days from the day of adopting the act on amending the Constitution. The amendment to the Constitution shall be adopted if the majority of voters who participated in the referendum voted in favour of the amendment.

The act on amending the Constitution endorsed in the republic referendum shall come into force once promulgated by the National Assembly.

If the National Assembly does not decide to put forward the act on amending the Constitution for endorsement, the amendment of the Constitution shall be adopted by voting in the National Assembly, and the act on amending the Constitution shall come into force once promulgated by the National Assembly.

#### Article 204

The Constitution shall not be amended in the time of the state of war or emergency.



## 11. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Słowenii

### THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Approved by the Assembly of the Republic of Slovenia  
on 23 December 1991

#### II. HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

##### *Article 16*

Human rights and fundamental freedoms provided by this Constitution may exceptionally be temporarily suspended or restricted during a war and state of emergency. Human rights and fundamental freedoms may be suspended or restricted only for the duration of the war or state of emergency, but only to the extent required by such circumstances and inasmuch as the measures adopted do not create inequality based solely on race, national origin, sex, language, religion, political or other conviction, material standing, birth, education, social status or any other personal circumstance.

The provision of the preceding paragraph does not allow any temporary suspension or restriction of the rights provided by Articles 17, 18, 21, 27, 28, 29 and 41.

#### IV. ORGANISATION OF THE STATE

##### *Article 81*

The National Assembly is elected for four years.

If the term of the National Assembly expires during a war or state of emergency, its term shall expire six months after the end of the war or state of emergency, or earlier if the National Assembly itself so decides.

Elections to the National Assembly are called by the President of the Republic. A new National Assembly shall be elected no sooner than two months and no later than fifteen days before the expiry of four years from the date of the first session of the previous National Assembly. If the National Assembly is dissolved, a new National Assembly shall be elected no later than two months after the dissolution of the previous one. The term of the previous National Assembly shall end on the first session of the new National Assembly, which shall be called by the President of the Republic no later than twenty days after the election of the new National Assembly.

##### *Article 92*

A state of emergency shall be declared whenever a great and general danger threatens the existence of the state. The declaration of war or

state of emergency, urgent measures and their repeal shall be decided upon by the National Assembly on the proposal of the Government.

The National Assembly decides on the use of the defence forces.

In the event that the National Assembly is unable to convene, the President of the Republic shall decide on matters from the first and second paragraphs of this article. Such decisions must be submitted for confirmation to the National Assembly immediately upon its next convening.

#### *Article 108*

In the event that the National Assembly is unable to convene due to a state of emergency or war, the President of the Republic may, on the proposal of the Government, issue decrees with the force of law.

Such decrees may, in exception, restrict individual rights and fundamental freedoms as provided by Article 16 of this Constitution.

The President of the Republic must submit decrees with the force of law to the National Assembly for confirmation immediately upon its next convening.

#### *Article 116*

The National Assembly may pass a vote of no confidence in the Government only by electing a new President of the Government on the proposal of at least ten deputies and by a majority vote of all deputies. The incumbent President of the Government is thereby dismissed, but together with his ministers he must continue to perform his regular duties until the swearing in of a new Government.

No less than forty-eight hours must elapse between the lodging of a proposal to elect a new President of the Government and the vote itself, unless the National Assembly decides otherwise by a two-thirds majority vote of all deputies, or if the country is at war or in a state of emergency.

Where a President of the Government has been elected on the basis of the fourth paragraph of Article 111 a vote on no confidence is expressed in him if on the proposal of at least ten deputies, the National Assembly elects a new President of the Government by a majority of votes cast.

## 12. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Turcji

### THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF TURKEY

Approved by Constituent,  
published on 18 October 1982

#### *Part two*

#### FUNDAMENTAL RIGHTS AND DUTIES

##### *Chapter one*

##### GENERAL PROVISIONS

###### *Article 15*

In times of war, mobilization, martial law, or state of emergency, the exercise of fundamental rights and freedoms can be partially or entirely suspended, or measures may be taken, to the extent required by the exigencies of the situation, which derogate the guarantees embodied in the Constitution, provided that obligations under international law are not violated.

Even under the circumstances indicated in the first paragraph, the individual's right to life, and the integrity of his or her material and spiritual entity shall be inviolable except where death occurs through lawful act of warfare; no one may be compelled to reveal his or her religion, conscience, thought or opinion, nor be accused on account of them; offences and penalties may not be made retroactive, nor may anyone be held guilty until so proven by a court judgment.

##### *Chapter two*

##### RIGHTS AND DUTIES OF THE INDIVIDUAL

###### *Article 17*

Everyone has the right to life and the right to protect and develop his material and spiritual entity. The physical integrity of the individual shall not be violated except under medical necessity and in cases prescribed by law; and shall not be subjected to scientific or medical experiments without his or her consent. No one shall be subjected to torture or ill-treatment; no one shall be subjected to penalties or treatment incompatible with human dignity.

Cases such as the act of killing in self-defence, occurrences of death as a result of the use of a weapon permitted by law as a necessary measure during apprehension, the execution of warrants of arrest, the prevention of the escape of lawfully arrested or convicted persons, the quelling of riot or insurrection, or carrying out the orders of authorized bodies during martial law or state of emergency, are outside of the scope of the provision of paragraph 1.

*Part three*

FUNDAMENTAL ORGANS OF THE REPUBLIC

*Chapter one*

LEGISLATIVE POWER

*Article 87*

The functions and powers of the Turkish Grand National Assembly comprise the enactment, amendment, and repeal of laws; the supervision of the Council of Ministers and the Ministers; authorisation of the Council of Ministers to issue governmental decrees having the force of law on certain matters; debating and approval of the budget draft and the draft law of final accounts, making decisions on the printing of currency and the declaration of war; ratifying international agreements, making decisions with 3/5 of the Turkish Grand National Assembly on the proclamation of amnesties and pardons according to the Constitution; and exercising the powers and executing the functions envisaged in the other articles of the Constitution.

*Article 91*

The Turkish Grand National Assembly may empower the Council of Ministers to issue decrees having the force of law. However, the fundamental rights, individual rights and duties included in the First and Second Chapter of the Second Part of the Constitution and the political rights and duties listed in the Fourth Chapter, cannot be regulated by decrees having the force of law except during periods of martial law and states of emergency.

The empowering law shall define the purpose, scope, principles, and operative period of the decree having the force of law, and whether more than one decree will be issued within the same period.

Resignation or fall of the Council of Ministers, or expiration of the legislative term shall not cause the termination of the power conferred for the given period.

When approving a decree having the force of law before the end of the prescribed period, the Turkish Grand National Assembly shall also state whether the power has terminated or will continue until the expiry of the said period.

Provisions relating to the decrees having the force of law issued by the Council of Ministers meeting under the chairmanship of the President of the Republic in time of martial law or states of emergency, are reserved.

Decrees having the force of law shall come into force on the day of their publication in the Official Gazette. However, a later date may be indicated in the decree as the date of entry into force.

Decrees are submitted to the Turkish Grand National Assembly on the day of their publication in the Official Gazette.

Laws of empowering and decrees having the force of law which are based on these, shall be discussed in the committees and in the plenary sessions of the Turkish Grand National Assembly with priority and urgency.

Decrees not submitted to the Turkish Grand National Assembly on the day of their publication shall cease to have effect on that day and decrees rejected by the Turkish Grand National Assembly shall cease to have effect on the day of publication of the decision in the Official Gazette. The amended provisions of the decrees which are approved as amended shall go into force on the day of their publication in the Official Gazette.

#### *Article 92*

The Power to authorise the declaration of a state of war in cases deemed legitimate by international law and except where required by international treaties to which Turkey is a party or by the rules of international courtesy to send Turkish Armed Forces to foreign countries and to allow foreign armed forces to be stationed in Turkey, is vested in the Turkish Grand National Assembly.

If the country is subjected, while the Turkish Grand National Assembly is adjourned or in recess, to sudden armed aggression and it thus becomes imperative to decide immediately on the deployment of the armed forces, the President of the Republic can decide on the mobilization of the Turkish Armed Forces.

#### *Chapter two*

#### THE EXECUTIVE

#### *Article 117*

The Office of Commander-in-Chief is inseparable from the spiritual existence of the Turkish Grand National Assembly and is represented by the President of the Republic.

The Council of Ministers shall be responsible to the Turkish Grand National Assembly for national security and for the preparation of the Armed Forces for the defence of the country.

The Chief of the General Staff is the commander of the Armed Forces, and, in time of war exercises the duties of Commander-in-Chief on behalf of the President of the Republic.

The Chief of the General Staff shall be appointed by the President of the Republic following the proposal of the Council of Ministers; his duties and powers shall be regulated by law. The Chief of the General Staff shall be responsible to the Prime Minister in the exercise of his duties and powers.

The functional relations and scope of jurisdiction of the Ministry of National Defence with regard to the Chief of the General Staff and the Commanders of the Armed Forces shall be regulated by law.

*Article 119*

In the event of natural disaster, dangerous epidemic diseases or a serious economic crisis, the Council of Ministers, meeting under the chairmanship of the President of the Republic may declare a state of emergency in one or more regions or throughout the country for a period not exceeding six months.

*Article 120*

In the event of serious indications of widespread acts of violence aimed at the destruction of the free democratic order established by the Constitution or of fundamental rights and freedoms, or serious deterioration of public order because of acts of violence, the Council of Ministers, meeting under the chairmanship of the President of the Republic, after consultation with the National Security Council, may declare a state of emergency in one or more regions or throughout the country for a period not exceeding six months.

*Article 121*

In the event of a declaration of a state of emergency under the provisions of Articles 119 and 120 of the Constitution, this decision shall be published in the Official Gazette and shall be submitted immediately to the Turkish Grand National Assembly for approval. If the Turkish Grand National Assembly is in recess, it shall be assembled immediately. The Assembly may alter the duration of the state of emergency, extend the period, for a maximum of four months only, each time at the request of the Council of Ministers, or may lift the state of emergency.

The financial, material and labour obligations which are to be imposed on citizens in the event of the declaration of state of emergency under Article 119 and, applicable according to the nature of each kind of state of emergency, the procedure as to how fundamental rights and freedoms shall be restricted or suspended in line with the principles of Article 15, how and by what means the measures necessitated by the situation shall be taken, what sort of powers shall be conferred on public servants, what kind of changes shall be made in the status of officials, and the procedure governing emergency rule, shall be regulated by the Law on State of Emergency.

During the state of emergency, the Council of Ministers meeting under the chairmanship of the President of the Republic, may issue

decrees having the force of law on matters necessitated by the state of emergency. These decrees shall be published in the Official Gazette, and shall be submitted to the Turkish Grand National Assembly on the same day for approval; the time limit and procedure for their approval by the Assembly shall be indicated in the Rules of Procedure.

#### *Article 122*

The Council of Ministers, under the chairmanship of the President of the Republic, after consultation with the National Security Council, may declare martial law in one or more regions or throughout the country for a period not exceeding six months, in the event of widespread acts of violence which are more dangerous than the cases necessitating a state of emergency and which are aimed at the destruction of the free democratic order or the fundamental rights and freedoms embodied in the Constitution; or in the event of war, the emergence of a situation necessitating war, an uprising, or the spread of violent and strong rebellious actions against the motherland and the Republic, or widespread acts of violence of either internal or external origin threatening the indivisibility of the country and the nation. This decision shall be published immediately in the Official Gazette, and shall be submitted for approval to the Turkish Grand National Assembly, on the same day. If the Turkish Grand National Assembly is in recess, it shall be assembled immediately. The Turkish Grand National Assembly may, when it deems necessary, reduce or extend the period of martial law or lift it.

During the period of martial law, the Council of Ministers meeting under the chairmanship of the President of the Republic may issue decrees having the force of law on matters necessitated by the state of martial law.

These decrees shall be published in the Official Gazette and shall be submitted for approval to the Turkish Grand National Assembly on the same day. The time limit and procedure for their approval by the Assembly shall be indicated in the Rules of Procedure.

Extension of the period of martial law for a maximum of four months each time, shall require a decision by the Turkish Grand National Assembly. In the event of state of war, the limit of four months does not apply.

In the event of martial law, mobilization and state of war, the provisions to be applied and conduct of affairs, relations with the administration, the manner in which freedoms are to be restricted or suspended and the obligations to be imposed on citizens in a state of war or in the event of emergence of a situation necessitating war, shall be regulated by law.

The Martial Law Commanders shall exercise their duties under the authority of the Chief of the General Staff.

*Article 125*

Recourse to judicial review shall be available against all actions and acts of administration. National or international arbitration may be suggested to settle the disputes which arise from conditions and contracts under which concessions are granted concerning public services. Only those disputes involving foreign elements can be solved by international arbitration

The acts of the President of the Republic on his or her own competence, and the decisions of the Supreme Military Council are outside the scope of judicial review. In suits filed against administrative acts, the statute of limitations shall be effective from the date of written notification.

Judicial power is limited to the verification of the conformity of the actions and acts of the administration with law. No judicial ruling shall be passed which restricts the exercise of the executive function in accordance with the forms and principles prescribed by law, which has the quality of an administrative action and act, or which removes discretionary powers.

If the implementation of an administrative act should result in damages which are difficult or impossible to compensate for, and at the same time this act is clearly unlawful, then a stay of execution may be decided upon, stating the reasons why.

The law may restrict the issuing of stay of execution orders in cases of state of emergency, martial law, mobilisation and state of war, and for reasons of national security, public order and public health.

The administration shall be liable to compensate for damages resulting from its actions and acts.



# Słownik

---

**doktryna** – oficjalnie przyjęty system zasad i założeń ośrodka decyzyjnego, zmierzający do realizacji ustalonych celów za pomocą wydzielonych środków,

**bezpieczeństwo narodowe** – stan stabilności uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa,

**dyskryminacja** – nierówne traktowanie osób, grup, państw, przyznanie im mniejszych praw niż innym w tej samej sytuacji,

**działania wojenne** – całokształt przedsięwzięć realizowanych w toku wojny przez strony biorące w niej udział dla osiągnięcia określonych celów politycznych,

**funkcja kontrolna** – kompetencja do samodzielnego dokonywania ustaleń stanu faktycznego dotyczących funkcjonowania innego podmiotu,

**funkcja kreacyjna** – kompetencja do powoływania i odwoływania podmiotu oraz osób wchodzących w jego skład,

**funkcja ustawodawcza** – kompetencja naczelnego organu państwa do stanowienia ustaw lub innych aktów prawnych o randze ustawy,

**geopolityka** – interdyscyplinarna działalność naukowa i praktyczna zajmująca się badaniem państwa (grupy państw) jako organizmu geograficznego i określeniem dla niego celów geopolitycznych,

**geostrategia** – interdyscyplinarna działalność naukowa i praktyczna zajmująca się badaniem geoprzestrzeni (regionów geostrategicznych) z punktu widzenia możliwości realizacji celów geopolitycznych danego państwa (grupy państw),

**inicjatywa ustawodawcza** – prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do parlamentu,

**kadencja** – okres, na jaki organowi wybieranemu lub mianowanemu udzielane jest pełnomocnictwo do realizacji określonego zakresu zadań,

**konstytucja** – uchwalany i zmieniany w szczególnej procedurze akt prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej w systemie prawnym danego państwa, określający jego podstawowe zasady ustrojowe, regulujący ustroj naczelných organów państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje oraz formułujący podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki,

- kontrasygnata** – instytucja uzależnienia ważności aktu podejmowanego przez jeden podmiot (np. prezydenta) od jego zaakceptowania przez inny podmiot (np. premiera lub odpowiedniego ministra),
- mobilizacja** – prawne, organizacyjne i praktyczne przygotowanie struktur państwa, w tym sił zbrojnych, do działalności w okresie kryzysu i wojny, z jednoczesnym uregulowaniem zasad i sposobów ich funkcjonowania na wypadek zaistnienia tych stanów,
- parlament** – naczelny, jedno- lub wieloizbowy organ państwa złożony z demokratycznie wybranych przedstawicieli narodu (narodów), realizujący władzę ustawodawczą i sprawujący kontrolę nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej,
- prawa człowieka** – prawa przysługujące każdej jednostce ludzkiej, chronione zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym,
- prawa obywatela** – prawa przysługujące z racji posiadania obywatelstwa, niemające zastosowania do innych osób na terenie danego kraju,
- profilowanie** – technika badawcza polegająca na kategoryzowaniu podmiotów na podstawie wybranych cech charakterystycznych,
- ratyfikacja** – ostateczne potwierdzenie w imieniu państwa już zawartej przez uprawniony podmiot umowy międzynarodowej,
- skutki stanu nadzwyczajnego** – zmiany stanu prawnego związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, które zostały zastosowane,
- stan nadzwyczajny** – sytuacja szczególnego zagrożenia na całym lub części terytorium państwa, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków nadzwyczajnych,
- strategia bezpieczeństwa narodowego** – działalność w sferze teorii i praktyki naczelnych organów państwa, mająca na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego,
- środki nadzwyczajne** – potencjalnie możliwe do zastosowania zmiany stanu prawnego związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego,
- wojna** – stan funkcjonowania państwa charakteryzujący się istnieniem ostrego konfliktu zewnętrznego lub wewnętrznego rozwiązywanego środkami przemocy, angażujący gros potencjału państwa.

## Wykaz skrótów

---

- CIA – Centralna Agencja Wywiadowcza [ang. *Central Intelligence Agency*],
- CJTF – Wielonarodowe Połączone Siły Zadaniowe [ang. *Combined Joint Task Force*],
- CSDP – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony [ang. *Common Security and Defence Policy*],
- ECHR – Europejska Konwencja Praw Człowieka [ang. *European Convention on Human Rights*],
- EUFOR ALTHEA – operacja militarna Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie [ang. *EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina*],
- EULEX – Specjalna misja policyjna Unii Europejskiej w Kosowie [ang. *European Union Rule of Law Mission*],
- EUSR – Specjalny Przedstawiciel Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie [ang. *European Union Special Representative*],
- FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii [ang. *Former Yugoslav Republic of Macedonia*],
- ICCPR – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych [ang. *International Covenant on Civil and Political Rights*],
- IFOR – Wojskowe Siły Implementacyjne, które prowadziły operację NATO w Bośni i Hercegowinie [ang. *Implementation Force*],
- IPAP – Indywidualny plan działań na rzecz partnerstwa [ang. *Individual Partnership Action Plan*],
- IPP – Indywidualny program partnerstwa [ang. *Individual Partnership Programme*],
- ISAF – Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie [ang. *International Security Assistance Force*],
- KFOR – siły międzynarodowe pod auspicjami NATO działające na terenie Kosowa [ang. *Kosovo Force*],
- MAP – Plan działań na rzecz członkostwa w NATO [ang. *Member Action Plan*],

**NATINADS** – Zintegrowany System Obrony Powietrznej NATO [ang. *NATO Integrated Air Defence System*],

**NATO** – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego [ang. *North Atlantic Treaty Organization*],

**OBWE** – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [ang. *Organization of Security and Co-operation in Europe – OSCE*],

**OHAL** – stan wyjątkowy w południowo-wschodniej Turcji [tur. *olağanüstü hal*, ang. *state of emergency*],

**OHR** – Urząd Wysokiego Przedstawiciela – powoływany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ [ang. *Office of the High Representative*],

**PfP** – Partnerstwo dla Pokoju [ang. *Partnership for Peace*],

**SACEUR** – Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie [ang. *Supreme Allied Commander Europe*],

**SFOR** – Siły Stabilizacyjne NATO w Bośni i Hercegowinie [ang. *Stabilisation Force*],

**SHAPE** – Naczelne Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych w Europie [ang. *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*],

**UNMIK** – Tymczasowa Misja Administracyjna Narodów Zjednoczonych w Kosowie [ang. *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*].

# Bibliografia

---

- Akritidis L, Akritidis P., *Parlament Grecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Albanian Constitution*, Kuvendi Popullor, Tirana 1998.
- Albanian National Report on Progress Toward Achieving the Millennium Development Goals*, Government of Albania, Tirana 2010.
- Balkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Instytut Europejski UJ, Kraków 2008.
- Balkany w XX i XXI wieku. Historia – polityka – kultura*, red. H. Stys, S. Sochacki, IKND UMK, Toruń 2009.
- Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, UKiE, Warszawa 2008.
- Banisar D., *Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania*, OBWE, Wiedeń 2006.
- Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – Koncepcje – Instytucje*, red. R. Kuźniar, Z. Lachowski, PISM, Warszawa 2003.
- Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Brändström A., Malešič M., *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Elanders Gotab, Sztokholm 2004.
- Brodziński W., *Parlament Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Burda A., *Charakterystyka postanowień Konstytucji PRL z 1952 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, PWN, Warszawa 1990.
- Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] Kustra E., *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, Toruń 2001.

- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, TNOiK, Toruń 1998.
- Çollaku B., *Legal Framework of Kosovo Institutions Responsible for Emergency Management*, Kosovar Institute for Policy Research and Development, Prisztina 2007.
- Comparative Research of Emergency Response Legislation: Albania, Macedonia and Bosnia and Herzegovina*, Kosovar Institute for Policy Research and Development, Prisztina 2007.
- Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant – Initial Report: Greece*, Human Rights Committee UN, Genewa 2004.
- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, ONZ, New York 1984.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, ONZ, New York 1979.
- Convention on the Rights of the Child*, ONZ, New York 1989.
- Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Rada Europy, Strasburg 1995.
- Croatia, Civil Protection Department*, Ministry of the Interior, Zagrzeb 2001.
- Defence White Paper of Bosnia and Hercegovina*, BiH Presidency, Sarajewo 2005.
- Dobkowski B., *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce. Refleksje prawnopolityczne*, red. F. Prusak, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.
- Dokmanovic M., Mihajlova E., Hristovski Z., *National Security Strategy from the View of the Civil Society a Contribution for a Regional Security Strategy*, ISIE, Skopje 2006.
- Dybczyński T., *Półwysep Bałkański*, Trzaska, Ewart i Michalski, Kraków 1939, t. 8, z. 3.
- Euro-Atlantic Integration of the Western Balkans*, Democracy and Security in Southeastern Europe, Sarajewo 2010.
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rada Europy, Rzym 1950.
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Gołębski F., *Balkany. Determinanty stabilności*, PISM, Warszawa 1982.
- Grabarczyk C., *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918–1921*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1992, nr 51.

- Grabowski E., *W przededniu stanów wyjątkowych*, Skład Główny w Księgarni E. Wende i Spółka, Warszawa 1922.
- Grabowski E., *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Skład Główny w Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1911.
- Grubiša D., *The Europeanization of Croatia's Security Discourse*, „Politička misao” 2005, nr 5.
- International Covenant on Civil and Political Rights*, ONZ, New York 1966.
- Jankowski Cz., *Na gruzach Turcji*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1915.
- Jemioło T., Dawidczyk A., *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2003.
- Kamiński J., *System konstytucyjny Grecji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.
- Karp J., Grzybowski M., *Sabor – parlament Chorwacji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
- Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Bułgarii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
- Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007.
- Karpiński J., *Wprowadzenie do metodologii nauk społecznych*, WPiSz, Warszawa 2006.
- Konarski W., Koseski A., *Balkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, WSH, Pułtusk 2006.
- Konstytucja Grecji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Konstytucja Macedonii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Albanii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Chorwacji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Kosowa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rumunii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
- Korycki S., *Prawne uwarunkowania funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych (stanach nadzwyczajnych)*, „Zeszyty Naukowe, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie” 1997, nr 4.
- Koseski A., *W bałkańskim tygliku*, WSH, Pułtusk 2002.
- Kosovo Internal Security Sector Review*, ISSR, Prisztina 2006.
- Kościołek J., *Stan wyjątkowy i wojenny*, Biuro Prac Administracyjnych, Londyn 1942.
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Ossolineum, Warszawa 1990.
- Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Bellona, Warszawa 1993.
- Kudłaszczyk A., *Stan wojenny w konstytucji z 1921 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1979, nr 4.
- Lach Z., Skrzyp J., *Geopolityka i geostrategia*, AON, Warszawa 2007.
- Leszczyński T., *Bezpieczeństwo narodowe państw powstałych po rozpadzie Jugosławii*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 2.

- Leszczyński T., *Globalny układ policentryczny a bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 1(70).
- Leszczyński T., *Konstytucyjne podstawy ustroju państw bałkańskich*, „Kwartalnik Bellona” 2010, nr 1.
- Leszczyński T., *Migrations and Security of the European Union*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, red. Ł. Sułkowski, A. Marjański, SWSPiZ, Łódź 2009.
- Leszczyński T., *Strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem państwa*, [w:] *Strategia elementem polityki obronnej, narzędzia przebudowy i rządzenia państwem*, red. P. Soroka, TWO, Warszawa 2007.
- Leszczyński T., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, „Myśl Wojskowa” 2006, nr 5.
- Leszczyński T., *Zasady zarządzania bezpieczeństwem* [w:] *Nowoczesne systemy zarządzania*, red. H. Popiel, M. Świątkowski, WAT, Warszawa 2006.
- Leśko T., *Prawnomiędzynarodowe aspekty stanu wojennego w Polsce*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1982, nr 3.
- Liaropoulos A.N., *The Institutional Dimension of Greek Security Policy: Is There a Need for a National Security Council?*, „National Security and the Future” 2008, nr 3(9).
- Małysz F., *Stan wyjątkowy i jego rygory*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1985, nr 2.
- Marko J., *The Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective*, „Review of Central and East European Law” 2008, nr 33.
- Marszałek P.K., *Polskie prawo stanów szczególnych 1918–1939. Wybór źródeł*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Maślanka J., *Możliwości wprowadzenia stanu wojennego – warunki materialne, istota i właściwość organów w państwie*, „Myśl Wojskowa” 1973, nr 8.
- Maślanka J., *Stan wojenny w Polsce na tle konstytucyjnej regulacji stanów wyjątkowych w innych państwach*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1983, nr 1.
- Maślanka J., *Stan wojny i stan wojenny w świetle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1977, nr 4.
- Maślanka J., *Stan wyjątkowy w konstytucjach państw kapitalistycznych*, „Wojsko Ludowe. Miesięcznik Kadry Zawodowej WP” 1982, nr 6.
- Maślanka J., *Tryb zawieszenia i zniesienia stanu wojennego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1983, nr 4.
- Mazur M., *Stany nadzwyczajne w prawie polskim w latach 1944–1952*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, red. K. Lubiński, Toruń 2001.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2010.



- Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2006.
- Mikuli P., *Parlament Słowenii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
- Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.
- Mozover M., *Balkan – kratka istorija*, Aleksandria Press, Belgrad 2003.
- Nazwy państw świata, ich stolic i mieszkańców*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2007.
- Olszewski P., *Macedonia. Historia i współczesność*, WSH, Radom 2010.
- Parzymies A., *Muzułmanie w Europie*, Dialog, Warszawa 2005.
- Post-Conflict Environmental Assessment – Albania*, ONZ, Genewa 2000.
- Post-Conflict Environmental Assessment – FYR of Macedonia*, ONZ, Genewa 2000.
- Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, TNOiK, Toruń 1997.
- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Temida 2, Białystok 2005.
- Prońko J., *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001.
- Qehaja F., *Emergency State and Civil Protection in the Republic of Kosovo*, Kosovar Center for Security Studies, Prisztina 2008.
- Report and Information on Disaster Reduction for Greece for the World Conference on Disaster Reduction*, Kobe-Hyogo 2005.
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, ONZ, Waszyngton 2010.
- Romanian Armed Forces in 2010 – Reform and Euro-Atlantic Integration*, Romanian Government, Bukareszt 1999.
- Róg M., *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Towarzystwo Nauki Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 1997.
- Ryszka M., *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, wyd. II, popr. i uzupeł., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1974.
- Saulewicz A., *Stan bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, „Myśl Wojskowa” 1971, nr 4.

- Siemieński F., *Stan wojenny 1981 r. w świetle prawa konstytucyjnego*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 3.
- Sienkiewicz P., *Modelowanie systemowe sytuacji konfliktowych*, AGH, Kraków 2007.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcero-wicz, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łep-kowski, AON, Warszawa 2002.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomicz-ny i Socjologiczny” 1982, z. 3.
- Socha R., *Instytucja stanu wojennego w polskim prawodawstwie*, „Myśl Wojskowa” 2003, nr 6.
- Socha R., *Instytucja stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Woj-skowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4.
- Socha R., *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodaw-stwie*, WSA, Bielsko-Biała 2004.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie bur-żuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konsty-tucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11–12.
- Strategic Defence Review*, Ministry of Defence Republic of Slovenia, Ljubljana 2004.
- Strategic Environmental Policy Assessment – FYR of Macedonia*, ONZ, Genewa 2001.
- Sułowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wy-brane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009.
- Sułek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, ASPRA-JR, Warszawa 2004.
- Sułek M., *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Scholar, Warsza-wa 2010.
- Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porów-nawcza*, red. A. Antoszewski, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Szymański A., *Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Śpiewak Z., *Istota i skutki zawieszenia stanu wojennego*, „Przegląd Obro-ny Terytorium Kraju” 1983, nr 2.
- Śpiewak Z., *Istota, przesłanki i skutki stanu wojennego*, „Wiedza Obron-na” 1987, nr 4.

- Śpiwak Z., *Prawa stanu wojennego jako rozszerzenie obowiązków i ograniczenie praw obywatelskich*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1982, nr 2.
- Śpiwak Z., *Stan wojenny w przepisach prawa*, „Wiedza Obronna” 1987, nr 2.
- Śpiwak Z., *Zniesienie stanu wojennego. Następstwa zniesienia stanu wojennego w PRL*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1984, nr 1.
- Śpiwak Z., *Zniesienie stanu wojennego. Proces znoszenia stanu wojennego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1983, nr 4.
- Tanty M., *Balkany w XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003.
- Tauthail G., O’Loughlin J., Djipa D., *Bosnia-Herzegovina Ten Years after Dayton: Constitutional Change and Public Opinion*, „Eurasian Geography and Economics” 2006, nr 47.
- The Constitution of Montenegro*, Skupština Crne Gore, Podgorica 2007.
- The Constitution of the Republic of Croatia*, Hrvatski Sabor, Zagrzeb 2001.
- The Military Strategy of Romania*, Romanian Ministry of National Defense, Bukareszt 2007.
- The Parliamentary Assembly of BiH*, Misja OBWE w BiH, Sarajewo 2008.
- The path to Partnership for Peace: Report of the Defence Reform Commission*, Defence Reform Commission, Sarajewo 2003.
- The Romania’s Strategy of National Security*, Romanian Ministry of National Defense, Bukareszt 2005.
- The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*, OCHA, Genewa 2009.
- Trzcíński J., *Charakter i struktura norm konstytucji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
- Universal Declaration of Human Rights*, ONZ, Paryż 1948.
- Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Vetchera H., Damian M., *Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community*, „International Peacekeeping” 2006, nr 13.
- Walton M., *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights Aiming at the Abolition of the Death Penalty*, „Background Paper” 2005, nr 4 (3<sup>rd</sup> ed. 2008).
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych PAN, Poznań 1990.
- Winczorek P., *Konstytucja Republiki Słowenii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.

- Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Towarzystwo Nauki Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 1997.
- Witkowski Z., Cieszyński A., *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym federacji rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Akademia Humanistyczna, Pułtusk 2007.
- Wojnicki J., *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2003.
- Wojnicki J., *Skupština parlament Serbii i Czarnogóry*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Albanii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Macedonii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Wojnicki J., *Zgromadzenie – parlament Albanii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Wojnicki J., *Zgromadzenie – parlament Macedonii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
- Wojtaszczyk K.A., *Kompedium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków*, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 2009.
- Wolters J., *Black Transit. The Geopolitics of Trans-Balkan Oil Pipelines*, University of Amsterdam, Amsterdam 2007.
- Wójtowicz K., *Stany nadzwyczajne (analiza prawnoporównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP)*, ekspertyza Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1997.
- Zakrzewska J., *Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, „Biuletyn. Śląski Instytut Naukowy” 1990, nr 1.

# Streszczenie

---

W publikacji przedstawiono wyniki badań nad stanami nadzwyczajnymi z perspektywy ich konstytucyjnych i ustawowych podstaw w państwach bałkańskich i Turcji. Badania miały charakter interdyscyplinarny, jednak prowadzono je głównie przez pryzmat metod i narzędzi badawczych nauk politycznych, stosunków międzynarodowych i nauk prawnych

Stany nadzwyczajne badano pod kątem:

- przesłanek i trybu wprowadzenia,
- obszaru i czasu obowiązywania,
- skutków dla państwa i obywateli,
- trybu zniesienia,
- zakresu ograniczeń praw człowieka i wolności obywatelskich,
- dopuszczalności stosowania profilowania etnicznego,
- odniesień do dorobku polskiej teorii prawa.

Procedurę badawczą objęto także:

- zakres terminologiczny Bałkanów i państw bałkańskich,
- relacje między organami ustawodawczymi i wykonawczymi w państwach bałkańskich i Turcji,
- konwencje międzynarodowe dotyczące praw człowieka i wolności obywatelskich.

W badaniach uwzględniono pełen katalog występujących w poszczególnych państwach stanów nadzwyczajnych, w tym: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan bezpośredniego zagrożenia wybuchem wojny, stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i integralności państwa, stan wojenny oraz stan oblężenia. Dodatkowo badania poszerzono o konstytucyjne regulacje dotyczące stanu wojny, który formalnie nie należy do stanów nadzwyczajnych, gdyż w przeciwieństwie do nich jest instytucją z zakresu międzynarodowego prawa publicznego, która dotyczy ochrony suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa.

Efektom przeprowadzonych badań jest:

- określenie modelu ustrojowego i relacji między naczelnymi organami państwa oraz zakresu zmian zachodzących po wprowadzeniu poszczególnych stanów nadzwyczajnych lub ogłoszeniu stanu wojny,

- weryfikacja systemów konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji, porównanie ich między sobą oraz z regulacjami obowiązującymi w tym zakresie w Polsce,
- propozycja nowej systematyki stanów nadzwyczajnych wraz z określeniem dla nich stopnia ograniczania praw i wolności,
- ustalenie zakresu związków z dorobkiem polskiej teorii prawa, w tym wykorzystania aparatury pojęciowej wypracowanej przez teorię prawa konstytucyjnego.

Publikacja, posiadając konwencję monografii akademickiej, zawiera rozdział metodologiczny oraz dwanaście rozdziałów merytorycznych poświęconych poszczególnym krajom uszeregowanym w kolejności alfabetycznej, uzupełnionych krytyczną analizą obowiązujących rozwiązań prawnych. Wzbogacono ją o liczne załączniki, słownik użytych pojęć, wykaz zastosowanych skrótów oraz bogatą bibliografię.

Monografia jest przeznaczona dla studentów różnych kierunków i specjalności z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych. Książka skierowana jest także do naukowców, polityków, prawników i menedżerów firm prowadzących, bądź zamierzających prowadzić działalność gospodarczą w którymś z przedstawionych państw bałkańskich lub Turcji, jak również do turystów, których stan nadzwyczajny może zastać w którymś z krajów wyżej określonego regionu.

## The summary

---

The results of research, concerning legal aspects of extraordinary states in the Balkan states and Turkey was presented in the publication. It was the inter-disciplinary research, but research methods and tools were mainly adapted from such areas like political sciences, international relations and legal sciences.

The extraordinary states were analyzed from different points of view:

- circumstances and mode of introduction,
- area and time of enforcement,
- results for the state and citizens,
- conditions to call off,
- limitations of human rights and civil freedoms,
- possibility of ethnic profiling.
- achievements of legal system and legal theory in Poland.

Research procedure were also applied to:

- definitions, terminology, regarding “the Balkans” and “the Balkan states”,
- relations between legislative and executive bodies in the Balkan states and Turkey,
- international conventions, concerning humans rights and civil freedoms.

In the research all categories of extraordinary states were taken into consideration, including: natural disaster, state of emergency, state of imminent war threat, state of immediate threat to independence and integrity of the state, martial law and state of siege. Additionally, the problem of constitutional regulations, regarding the state of war were added to the research.

The effects of the research are following;

- the definition of the political model and relations between the main state bodies, and the range of changes after the introduction of the extraordinary state or the state of war,
- the comparative studies, regarding constitutional systems and extraordinary states in the Balkan states and Turkey, and Poland,
- the proposal of the new division of extraordinary states, and definition the level of reduced human rights and civil freedoms for them,

- connections with the Polish law theory, including definitions and terminology of the constitutional law.

This is a form of academic publication, and it includes the methodology chapter and twelve other chapters, regarding all countries in the alphabetic order, and the critical analysis of legal regulations. Additionally, there are many appendixes, the dictionary of used notions, the list of abbreviations and bibliography.

This monograph is for students from different colleges and departments, area of security and international relations. The book is also dedicated to scientists, politicians, lawyers, and CEOs who have already started business or are planning to do so in the Balkan states or Turkey, and to tourists, who can face extraordinary state there.